L'utilisation d'indicateurs sociaux comme instruments d'évaluation

Rapport final

Préparé pour :

Évaluation stratégique et suivi du rendement
Développement des ressources humaines Canada

août 1998

Rédigé par :

Les Associés de recherche Ekos inc.

SP-AH064F-08-98
(also available in English)

106-02616/

Table des matières

1. Introduction **1**

2. Justification de nouveaux mécanismes de responsabilisation **3**

3. Analyse documentaire: Utilisations de la typologie et de l'évaluation **5**

4. Entretiens auprès des principaux répondants **17**
4.1 Méthodes actuelles sur les indicateurs sociaux 17
4.2 Lien avec les mouvements précédents des indicateurs sociaux 23
4.3 Possibilité d'utiliser les indicateurs sociaux comme des instruments d'évaluation 24

5. Possibilités **31**
5.1 Première possibilité : les indices composites 31
5.2 Deuxième possibilité : les repères sociaux plus 32
5.3 Troisième possibilité : la comptabilité sociale 35
5.4 Analyse des possibilités selon les besoins en surveillance et en évaluation 36

6. Conclusion et recommandations **39**

Annexe A : Entretiens réalisés **43**

Annexe B : Guides d'entretien **45**

Bibliographie **49**

1. Introduction

Les indicateurs sociaux, qui ont une longue histoire au Canada et ailleurs, ont beaucoup attiré l'attention dernièrement, car on a pensé à s'en servir pour surveiller les changements sociaux. L'objet du présent rapport est de proposer au groupe de l'évaluation de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) des façons d'utiliser les indicateurs sociaux pour mesurer les répercussions de mécanismes fédéraux-provinciaux de financement global tels que le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS).

Il est à la fois essentiel et difficile d'évaluer des initiatives comme le TCSPS. Il est nécessaire de réaliser une évaluation puisque la population canadienne exige de plus en plus la responsabilisation dans le domaine des programmes gouvernementaux. Une telle évaluation est difficile parce qu'il n'a jamais été facile de discerner l'apport net des programmes publics à l'économie des effets d'autres forces ayant une plus grande influence, comme les changements économiques et démographiques. Et l'attribution est d'autant plus difficile que les paliers de gouvernement fédéral, provincial et municipal qui s'occupent des nouveaux mécanismes de financement dans le domaine social sont nombreux.

Le présent rapport se divise en quatre chapitres en plus de celui-ci. Dans le chapitre 2, on explique pourquoi il faut renforcer les efforts pour rendre les programmes, tout particulièrement les programmes sociaux, plus responsables envers le public. Le chapitre 3 est un bref examen des travaux passés et récents sur les indicateurs sociaux. On cherche tout spécialement à y définir et à y typologiser les indicateurs sociaux, de même qu'à cerner leurs éventuelles propriétés évaluatives. Le chapitre 4 contient un résumé des entretiens que Les Associés de recherche Ekos ont réalisés, dans le cadre de ce projet, auprès des principaux répondants passés et courants dans le domaine des indicateurs sociaux. Au chapitre 5 du rapport sont présentées plusieurs possibilités, tirées de l'expérience passée et actuelle, sur la manière dont les indicateurs sociaux, sous différentes formes, pourraient être utilisés afin que DRHC puisse s'acquitter de ses nouvelles tâches en matière de responsabilisation. Le dernier chapitre contient un résumé et nos recommandations.

2. *Justification de nouveaux mécanismes de responsabilisation*

Il semble que diverses justifications, qui s'appliquent aujourd'hui, aient déjà suscité de l'intérêt pour le mouvement des indicateurs sociaux. Land (1975) en a cerné trois : 1) une justification des changements sociaux, pour améliorer la capacité de mesurer les conditions et les changements sociaux, de même que pour se faire le complément des indicateurs économiques; 2) une justification des communications portant sur l'élément social, pour surveiller les progrès sociaux, probablement en vue d'atteindre certains objectifs de société; 3) une justification de la politique sociale, pour évaluer les programmes gouvernementaux et établir des buts et des comptes sociaux. Land (1975) a constaté que ces justifications étaient interreliées : il faut une meilleure capacité de mesurer les changements sociaux pour bien communiquer l'élément social, qui à son tour est nécessaire pour orienter la politique sociale.

L'intérêt manifesté pour les indicateurs sociaux aux fins de la politique sociale ressort dans le récent sondage* Repenser le gouvernement *dont les résultats confirment que les Canadiens désirent un gouvernement plus responsable.

Selon toute vraisemblance, le climat économique du moment détermine laquelle de ces justifications est prédominante. Auparavant, l'intérêt manifesté pour une mesure de l'élément social était issu d'un climat d'abondance. On cherchait des indicateurs sociaux pour surveiller les conditions sociales face à des gains économiques importants, ce qui contraste avec le climat d'où provient l'intérêt actuel pour les indicateurs sociaux, climat dans lequel la rareté fait qu'on désire davantage que les indicateurs sociaux jouent le rôle d'une politique sociale. Comme le financement des programmes sociaux est réduit, l'inquiétude manifestée pour l'état de l'économie sociale (les conditions sociales) et les progrès sociaux (la communication de l'élément social) demeure grande, mais le public exige encore plus la responsabilisation et la transparence des dépenses engagées à même les budgets sociaux de plus en plus limités et réservés aux programmes sociaux (la politique sociale).

L'intérêt manifesté pour les indicateurs sociaux aux fins de la politique sociale ressort dans le récent sondage *Repenser le gouvernement* dont les résultats confirment que les Canadiens désirent un gouvernement plus responsable. En avril 1996, environ 75 p. 100 des Canadiens croyaient assez fermement que la responsabilisation sous forme de résultats mesurés et d'efficacité améliorerait la gestion publique (Ekos, 1996a). Un sentiment semblable est ressorti d'un sondage réalisé en octobre-novembre : 78 p. 100 des Canadiens pensent qu'il convient au gouvernement d'être responsable des résultats mesurés et de l'efficacité de ses activités (Ekos, 1996b). Cette opinion est partagée par tous les groupes d'âge, de revenu et d'instruction de même que dans toutes les régions, mais de façon plus marquée chez les Canadiens plus âgés, à revenu

plus élevé, ayant fait des études universitaires et de l'Ouest du Canada. Ces résultats semblent indiquer que la population canadienne est moins prête qu'auparavant à appuyer des dépenses dans les programmes sociaux et autres, à moins que les avantages pour l'économie et la qualité de vie ne soient clairement démontrés.

L'intérêt pour la fonction communication de l'élément social des indicateurs sociaux est également manifeste dans un sondage réalisé dernièrement par Ekos. Par exemple, la majorité des Canadiens croient que le gouvernement fédéral devrait remettre des bulletins nationaux rendant compte de la progression des principaux secteurs sociaux et économiques, tout particulièrement de l'éducation et de la santé (Ekos, 1997a). Ces bulletins devraient inclure des éléments importants, dont la mesure des conditions actuelles et l'établissement de cibles d'avenir mesurables. Ce dernier élément correspond au soutien très vigoureux que la population canadienne manifeste à l'endroit de normes nationales sur les programmes sociaux (Ekos, 1997b).

3. Analyse documentaire : Utilisations de la typologie et de l'évaluation

L'expression « indicateurs sociaux » englobe une vaste gamme de mesures des conditions et des changements sociaux. Dans la documentation, nous avons distingué quatre éléments qui ne sont pas nécessairement mutuellement exclusifs, qui ressortent des recherches sur les indicateurs sociaux et dont la complexité va en augmentant : des recueils de statistiques sociales regroupées dans des domaines de préoccupation sociale; des indices composites fondés sur plusieurs variables dans au moins un domaine précis de préoccupation sociale; des travaux de modélisation sociale, qui cherchent à expliquer certains résultats dans des domaines sociaux précis au chapitre des dépenses en programmes et des variables sociodémographiques et économiques; et des méthodes fondées sur une matrice ou des comptes qui essaient de comptabiliser les transactions sociales et économiques dans une économie. Dans le présent chapitre, nous décrivons chacune de ces méthodes en examinant comment elle a été utilisée dans la documentation. La présente partie se termine par un résumé des problèmes qu'ont posés les initiatives passées et actuelles sur les indicateurs sociaux.

(a) Recueils de statistiques sociales

La moins complexe des méthodes sur les indicateurs sociaux est la simple présentation d'un grand nombre de statistiques sociales. Par exemple, un recueil des statistiques sociales est publié régulièrement au Canada dans le trimestriel *Tendances sociales canadiennes* (Statistique Canada, 1996) et, à l'échelle internationale, dans le document annuel *Rapport mondial sur le développement humain* (Organisation des Nations Unies, 1991). (Pour d'autres exemples illustrant une vaste gamme d'indicateurs, voir Bunch, 1995.) Ces statistiques sont normalement organisées de manière à saisir les conditions de plusieurs domaines sociaux tels que l'éducation, la santé, le bien-être, l'environnement, la justice et la culture. Dans chaque domaine important, des sous-domaines d'intérêt (p. ex. l'accès à la santé) sont précisés et, pour chacun d'eux, les données appropriées sur les données d'entrée et les résultats sont choisies. Grâce à la parution périodique de ces statistiques, on peut suivre les changements sociaux dans le temps.

Ces recueils comportent plusieurs éléments positifs. D'abord, le grand public peut facilement comprendre chaque indicateur. Ensuite, ces recueils sont complets. Comprenant ordinairement un grand nombre d'indicateurs dans plusieurs domaines de l'économie sociale, ils fournissent une image complète

des conditions sociales. Puis, chaque statistique peut souvent être subdivisée pour tenir compte de la diversité démographique (p. ex. le sexe, l'âge, le niveau d'instruction) et provinciale de la société, permettant de mesurer les changements dans des segments particuliers (équité et régionaux) de la population. Il ne faut cependant pas oublier que les statistiques sont normalement présentées en agrégats ou qu'elles sont déjà axées sur un groupement de population précis, p. ex. les enfants et les femmes. Le quatrième avantage est leur coût comparativement bas, parce que ces initiatives sont fondées sur les sources de données existantes et requièrent peu d'efforts analytiques.

Mais ces avantages posent certains inconvénients. Mentionnons d'abord que le volume même de statistiques présentées empêche de distinguer les grandes lignes des conditions et des tendances (CEC, 1974). Vient ensuite l'élément arbitraire qui entre dans le choix des statistiques à inclure dans un recueil, car l'inclusion ou l'exclusion de certains indicateurs peut être révélatrice de valeurs et d'idéologies non explicites. Troisièmement, ces recueils d'indicateurs comprennent rarement des mesures de la satisfaction que retirent les personnes à faire ces activités, c.-à-d. la valeur subjective accordée à des conditions objectives. Enfin, ces initiatives sont rarement fondées sur une modélisation et un cadre social conceptuel explicite et n'incluent aucun but socialement souhaitable auquel les conditions actuelles pourraient être comparées. Ainsi, du point de vue de l'évaluation, elles ont une valeur limitée. Les recueils de statistiques sociales ne sont pas les instruments qu'il convient d'utiliser pour surveiller les progrès réalisés en vue d'atteindre un but ni pour comprendre l'apport de diverses données d'entrée, notamment le TCSPS, à des résultats mesurés.

(b) Indices sociaux composites

Une méthode plus complexe de représentation des indicateurs sociaux est la réalisation d'indices sociaux composites fondés sur plusieurs indicateurs sociaux. En résumant plusieurs mesures, ces indices permettent de surmonter la difficulté que pose le repérage des tendances à partir d'une pléthore de statistiques sociales singulières, par exemple le prototype d'Indice de la santé sociale (ISS) de Statistique Canada qui regroupe 15 indicateurs socio-économiques dans les domaines de la santé, de la garantie d'assurance, de la pauvreté, du bien-être, du logement, de l'inégalité et du chômage (CCDS, 1996). Grâce à cet indice on peut surveiller le bien-être social général dans le temps par rapport à la meilleure des 25 dernières années. Un autre indice, l'Indice du développement humain (IDH) de l'Organisation des Nations Unies, regroupe des mesures dans les domaines de la santé (la longévité), de l'éducation (le niveau de scolarité et l'alphabétisation) et du revenu (rajusté pour tenir compte de la pauvreté). L'IDH peut servir à comparer des tendances entre les pays. De plus, comme les indices peuvent souvent être subdivisés par âge,

sexe, niveau d'instruction et revenu, on peut mesurer le changement dans des segments particuliers de la population et, probablement dans le cas de l'ISS, dans diverses provinces.

Bien que ces mesures soient commodes pour observer les tendances sociales, elles comportent trois inconvénients majeurs. Premièrement, on ne s'entend pas sur les variables qui doivent être incluses dans l'indice composite ni sur la manière dont les variables doivent être combinées (Wolfson, 1996a). Des indicateurs de composantes sont souvent choisis de façon arbitraire et les valeurs utilisées pour établir les critères de sélection ne peuvent être consultées[1]. Deuxièmement, il pourrait y avoir un problème d'interprétation. Parce que ces mesures sont composées de plusieurs indicateurs dans différents domaines comportant souvent diverses unités de la valeur nominale, que signifie un indice à la hausse ou à la baisse pour des aspects précis de l'économie sociale (p. ex. la santé), sauf que le « bien-être » ou le « développement humain » général augmente ou diminue? Il vaudrait peut-être mieux établir des indices axés sur un domaine particulier (p. ex. l'indice sur l'espérance de vie ajustée sur la santé décrit plus bas) qu'essayer de réaliser des indicateurs généraux englobant plusieurs domaines de préoccupation sociale (p. ex. l'ISS et l'IDH). Troisièmement, puisque ces indices fondés sur les résultats sont rarement basés sur un cadre conceptuel et qu'ils ne sont pas non plus reliés économétriquement à des variables d'entrée (les dépenses), leur valeur comme instrument d'évaluation servant à surveiller les répercussions des changements de la politique sociale semble limitée.

L'espérance de vie ajustée sur la santé (l'EVAS), prototype d'indice composite de la santé fonctionnelle réalisé par Statistique Canada, règle certains de ces problèmes (Wolfson, 1996a). Cet indice élargit les mesures traditionnelles de l'espérance de vie en incorporant les résultats d'enquêtes où on a posé des questions non seulement sur la santé mais aussi sur ce que les répondants pensaient de l'incidence de diverses conditions sur leur santé. Ainsi, son principal avantage par rapport aux autres méthodes purement quantitatives vient du fait qu'il intègre une dimension qualitative : comment les personnes perçoivent leur santé. Par ailleurs, cet indice est fondé sur une unité de compte (c.-à-d. les années) que le grand public peut facilement comprendre. Enfin, parce que cette mesure est intégrée dans un modèle sur la santé de la population (le POHEM) à plusieurs degrés, on peut mesurer l'incidence du statut socio-économique, du mode de vie (p. ex. le tabagisme) et de la maladie (p. ex. le cancer du poumon) sur la qualité de la santé d'une personne. Son principal inconvénient est qu'il porte sur un seul aspect d'un domaine de

L'espérance de vie ajustée sur la santé élargit les mesures traditionnelles de l'espérance de vie en incorporant les résultats d'enquêtes où on a posé des questions non seulement sur la santé mais aussi sur ce que les répondants pensaient de l'incidence de diverses conditions sur leur santé.

[1] Par exemple, l'inclusion des coûts du divorce dans l'Indicateur de progrès véritable, traité plus loin, serait presque assurément remise en question par certaines personnes pour qui la libéralisation des lois sur le divorce est une amélioration des conditions sociales de la femme plutôt qu'un coût en ce qui touche l'éclatement de la famille.

L'Indicateur de progrès véritable est le résultat de tentatives de réaliser une mesure générale du bien-être social fondée sur la logique du Système de comptabilité nationale.

préoccupation sociale (c.-à-d. la santé fonctionnelle) alors qu'il existe un grand nombre de domaines importants.

L'Indicateur de progrès véritable (IPV) est le résultat de tentatives de réaliser une mesure générale du bien-être social fondée sur la logique du Système de comptabilité nationale (SCN) et d'une de ses mesures sommaires, le produit intérieur brut (PIB) (Cobb *et al.*, 1995a et 1995b; CCDS, 1996). L'IPV est une mesure du bien-être national ou du bien-être économique durable, exprimé en termes économiques (dollars). Au lieu de traiter le flux de toutes les dépenses dans l'économie (d'une façon aussi positive que le calcul du PIB dans le SCN), l'IPV prend en compte l'incidence négative de certaines transactions sur le bien-être et sur le capital social et naturel en soustrayant ces coûts (Cobb *et al.*, 1995b). L'IPV a l'avantage d'être une mesure des progrès sociaux assez facile à comprendre, tout en étant intégrée dans un cadre du genre entrée-sortie.

Parmi les défauts de l'IPV, mentionnons le caractère arbitraire de la pondération utilisée. Un autre inconvénient est l'impossibilité de saisir tous les facteurs contribuant au bien-être social, problème commun à toutes les initiatives du genre. Par ailleurs, comme l'IPV est un agrégat pour toute l'économie, il est discutable que l'on puisse le subdiviser par caractéristiques démographiques, tout spécialement pour des groupes d'équité ciblés.

(c) Modélisation sociale

Au fil des ans, on a vu plusieurs initiatives qui servent à modéliser les résultats sociaux à l'aide de méthodes multivariées visant à établir des relations causales. Prenons par exemple les tentatives de modéliser le rendement scolaire (Rowley et Leckie, 1977), la participation à la culture (Ekos, 1987), la santé fonctionnelle (Wolfson, 1994) et le développement de l'enfant (Bronfenbrenner, 1979). Dans la plupart de ces cas, des variables conformes à une politique sont introduites à titre de variables prédictives ou indépendantes, parmi tant d'autres, contribuant au résultat social dont il est question. Le résultat est ordinairement représenté par des variables qui peuvent être exprimées en indicateurs sociaux. Chacune des quatre études susmentionnées est décrite brièvement ci-dessous pour illustrer ces concepts.

Le premier exemple, l'étude du rendement scolaire, a été réalisé dans le cadre du projet sur les indicateurs sociaux du Conseil économique du Canada (Rowley et Leckie, 1977). Cette étude s'est limitée aux élèves de septième année d'une commission scolaire de Toronto, à partir de laquelle des données détaillées sur les élèves et les écoles ont été obtenues. Un modèle théorique a d'abord été élaboré afin d'expliquer le rendement scolaire des enfants pour plusieurs facteurs touchant les élèves, les écoles et la collectivité. Les indicateurs du rendement scolaire (la lecture et l'écriture) étaient fondés sur les résultats

des tests de rendement normalisés obtenus de la commission scolaire. Parmi les variables explicatives entrées dans l'analyse, notons des variables propres à la politique telles que les ressources scolaires, l'expérience des enseignants, de même que l'effectif des classes et la densité scolaire, en plus du contrôle des effets des pairs, des caractéristiques des élèves et du statut socio-économique du quartier. On a découvert entre autres faits importants que les aspects de l'établissement (les ressources) avaient une incidence positive sur la réussite des élèves.

Deuxièmement, dans l'étude sur la participation à la culture, un ensemble d'indicateurs de résultats a été choisi pour tenir compte des objectifs du programme évalué (le programme des infrastructures culturelles) (Ekos, 1987). Ces objectifs consistaient à favoriser les activités culturelles, à en promouvoir l'accès au public et la participation. Comme le projet susmentionné, un modèle conceptuel a d'abord été élaboré pour faire le lien entre le « rendement » culturel de la collectivité et des ressources culturelles et plusieurs variables de « contrôle ». Les indicateurs de rendement incluaient des variables saisissant la participation à la culture, l'opinion sur la culture et la sensibilisation à la culture. Les variables explicatives entrées dans l'analyse étaient les fonds versés en vertu du programme à l'étude et d'autres programmes culturels, de même que les contrôles de l'emploi culturel, des variables sur le statut socio-économique, le taux d'emploi et d'autres effets. On a notamment découvert que le financement de la culture améliore la participation aux activités culturelles et l'opinion qu'on s'en fait, ce qui était le but du programme.

Cette étude comporte une caractéristique unique en son genre : l'analyse multivariée a été menée non seulement au niveau individuel, ce qui est normalement le cas pour des évaluations, mais encore au niveau communautaire, et ce, pour deux raisons. D'abord, la prestation et la « consommation » de la culture se font au niveau communautaire, ce qui explique pourquoi la modélisation à ce niveau est la méthode choisie tout naturellement. Par ailleurs, dans une autre évaluation communautaire, on a établi une corrélation étroite entre les dépenses consacrées au programme à l'étude et d'autres programmes, ce qui n'avait pas été décelé lorsqu'on a fait des mesures au niveau individuel. Ensuite, pour bien mesurer les répercussions des programmes, il est essentiel d'avoir recours à des données longitudinales dans des études causales. Comme les données longitudinales coûtent moins cher à accumuler au niveau communautaire qu'au niveau individuel, une fois encore, les modèles communautaires sont les modèles idéals.

Le troisième exemple, la santé, a trait au modèle sur la santé de la population (le POHEM), méthode du système complet à plusieurs degrés servant à modéliser l'espérance de vie individuelle (Wolfson, 1994). Dans ce modèle, l'avant-dernier indicateur de la santé est, ou sera, l'espérance de vie (l'EVAS décrit plus haut). Il faudra éventuellement inclure comme facteurs contribuant

aux résultats : les coûts des soins de santé et des traitements; des variables socio-économiques telles que le niveau d'instruction, les revenus et la participation de la main-d'œuvre, et l'état civil; des facteurs de risque tels que le tabagisme (le mode de vie), le cholestérol, la tension artérielle et l'obésité; et les maladies. Jusqu'à maintenant, seul le module sur le cancer du poumon inclut les coûts du traitement comme variable explicative. Finalement, le milieu externe est un autre ensemble de facteurs qui peut nuire à la santé, c.-à-d. les environnements sociochimique, socioculturel et économique, de même que l'infrastructure du système de santé et les programmes et réglements gouvernementaux qui touchent indirectement la santé.

Le quatrième exemple, dans le domaine du développement de l'enfant, illustre comment la modélisation sociale peut être utilisée pour justifier une politique sociale. Des applications du modèle écologique du développement de l'enfant de Bronfenbrenner, comme celles décrite dans Bouchard (1991), ont proposé de vastes réformes de l'intervention de l'État dans la promotion de la santé et le développement physique, cognitif, social et affectif, prenant en compte tout l'ensemble des microfacteurs et des facteurs structurels ayant été empiriquement établis comme des facteurs déterminants ou de risque. On peut donc suivre les principaux indicateurs du développement de l'enfant tels que le niveau d'aptitude sociale ou de maturité scolaire dans le contexte de tous les programmes gouvernementaux pertinents et de l'intervention communautaire et des ONG (organisations non gouvernementales) ainsi que d'autres éléments déterminants clés (p. ex. la pauvreté infantile, l'attachement de sécurité). Des variables sociodémographiques et économiques sont incluses à titre de variables explicatives exogènes.

Ces exemples font ressortir quatre principaux avantages de la modélisation ou de la simulation sociale. Premièrement, les modèles de simulation sont ordinairement fondés sur un certain genre de modèle conceptuel ou causal où le lien entre les données d'entrée et les résultats (représentés par les indicateurs sociaux) est clairement défini, de même que les variables de contrôle externe influant sur ces résultats. Deuxièmement, parce que le modèle de simulation est fondé sur un modèle théorique ou conceptuel, l'uniformité et l'efficience se prêtent à la collecte de données et à la recherche (Wolfson, 1994). S'il n'y avait pas de cadre analytique, les séries de données recueillies risqueraient de devenir embrouillées et la recherche, de ne plus être orientée. Troisièmement, comme les dépenses gouvernementales sont incluses à titre de variables explicatives, on peut mesurer l'apport des programmes aux résultats sociaux finals. On peut donc considérer cette méthode comme un moyen de remplir le rôle des indicateurs sociaux envisagés par DRHC, c.-à-d. les utiliser pour évaluer les dépenses sociales telles que celles du TCSPS. Quatrièmement, les modèles de simulation permettent également de poser des questions commençant par « qu'arriverait-il si », comme les incidences d'un changement dans les dépenses engagées pour le bien-être, et d'y répondre avec rigueur.

Un problème important que posent les exercices de modélisation sociale jusqu'à maintenant vient du fait que, comme l'EVAS décrit plus haut, ils sont ordinairement restreints à un seul domaine de préoccupation sociale. Cela s'explique parce que aucune théorie sociale intrinsèque ne relie plusieurs domaines (Nissell, 1995), alors qu'il en faudrait une pour évaluer un programme comme le TCSPS. Les limites temporelles correspondantes posent également un problème.

(d) Indicateurs sociaux fondés sur une matrice de comptabilité

La quatrième méthode, et la plus complète, sur les indicateurs sociaux est fondée sur des comptes entrée-sortie. En voici trois : les matrices de comptabilité sociale (MCS), qui sont des adaptations du Système de comptabilité nationale (SCN) saisissant des aspects distributifs et non monétaires de l'économie et ayant le dollar comme valeur nominale; Lifepaths, qui est le résultat de tentatives de réaliser une série de comptes fondés sur le temps et les personnes et portant sur les activités de la population durant toute la vie; et la base de données et le modèle de simulation de politique sociale (BD / MSPS), tentative de comptabiliser et de modéliser tous les transferts, taxes et impôts du gouvernement et de mesurer leur incidence sur diverses mesures du revenu personnel.

Les travaux sur les matrices de comptabilité sociale sont des tentatives d'élargir l'orientation principalement économique des Comptes nationaux (CN) traditionnels pour inclure des dimensions sociales telles que le crime, la pollution, la santé et l'accès à l'éducation. Ils comprendraient l'adaptation des Comptes nationaux existants pour permettre la mesure de tous les phénomènes monétaires et non monétaires pour divers segments du secteur des ménages et du marché du travail. La réalisation de MCS consiste à rajuster la consommation totale (la base des CN) en fonction de l'inégalité, du travail non rémunéré et des transactions qui imposent un coût à la société (p. ex. la pollution et l'éclatement de la famille). L'accent est mis sur le rôle des gens dans l'économie, indiqué dans des subdivisions plus subtiles du secteur des ménages et du marché du travail. Les données sur divers phénomènes monétaires et non monétaires sont reliées conceptuellement et empiriquement mais restent exprimées à l'aide d'unités de mesure différentes. Le système des matrices de comptabilité économique et sociale qui en découle permettrait de comprendre l'état général du bien-être et du développement humain, tout en utilisant une approche systémique. Jusqu'à maintenant cependant, l'élaboration de MCS n'est pas très répandue.

Les MCS sont les méthodes les plus complexes et les plus coûteuses employées pour produire des indicateurs sociaux. Pour les réaliser, il faut : 1) dégager un consensus entre toutes les parties (c.-à-d. de nombreux ministères fédéraux,

Un problème important que posent les exercices de modélisation sociale jusqu'à maintenant vient du fait que, comme l'EVAS décrit plus haut, ils sont ordinairement restreints à un seul domaine de préoccupation sociale.

Les travaux sur les matrices de comptabilité sociale sont des tentatives d'élargir l'orientation principalement économique des Comptes nationaux traditionnels pour inclure des dimensions sociales telles que le crime, la pollution, la santé et l'accès à l'éducation.

les ministères équivalents dans tous les gouvernements provinciaux et territoriaux, les services régionaux et municipaux appropriés), que cet exercice portera fruit et sera utile; 2) s'entendre sur un modèle de rendement précisant tous les processus sociaux et économiques ayant une incidence sur les résultats sociaux d'intérêt; 3) concevoir des indicateurs sensibles aux changements à tous les niveaux de la subdivision; 4) élaborer des systèmes de suivi des données d'entrée; 5) préparer des systèmes conjoints de suivi et de communication à l'échelle nationale. Ces éléments pourraient ensuite être intégrés dans une matrice de comptabilité sociale nationale complète pour les domaines d'intérêt. Sinon, ils pourraient être traités dans des modèles structurels complexes cherchant à faire le lien entre les répercussions indépendantes et conjointes des dépenses gouvernementales sur les variables pertinentes. Voilà de toute évidence une proposition à long terme qui nécessiterait probablement un investissement considérable à long terme.

Une méthode de comptabilité sociale plus modeste est constituée de satellites de comptes sociaux, représentant des tentatives de réaliser des comptes dans des domaines sociaux spécialisés. Une initiative d'établissement de satellites de comptes de l'environnement est en cours depuis un certain temps à Statistique Canada. Elle comprend la création de différents comptes de sortie sur les ressources naturelles et les déchets ainsi que des comptes sur les dépenses consacrées à la protection environnementale. L'objet de cette initiative est d'apporter un soutien statistique au besoin perçu d'examiner une politique économique non traditionnelle axée sur la croissance en vue d'atteindre le développement durable (Smith, 1993), et non de produire des « agrégats écologiques » ni un « produit intérieur net ajusté pour tenir compte de l'environnement ». On a déjà consacré beaucoup de temps à cette initiative et il reste encore plusieurs questions à régler, notamment trouver un moyen de monétiser les différents comptes des ressources naturelles.

Les MCS auraient également tous les avantages des CN. Elles sont bâties à partir d'une structure entrée-sortie logique et cohérente convenant à la manipulation par l'algèbre matricielle et offrant une vue d'ensemble de l'économie (sociale) (Banque mondiale, 1993). Par ailleurs, Pyatt (1991) souligne que les CN et les MCS peuvent servir non seulement à définir des mesures de rendement (comme le PIB), mais encore à fournir un cadre ou une capacité d'analyse des problèmes et de surveillance des progrès. Dans la mesure où les liens sont valides et détaillés, on peut imaginer que les MCS pourraient servir à faire une modélisation formelle des phénomènes sociaux ainsi qu'à surveiller et à prévoir l'incidence des politiques gouvernementales ou des influences extérieures sur des variables non monétaires (Banque mondiale, 1993). En outre, il semble que les MCS puissent mesurer le changement dans divers groupes sociodémographiques et à l'échelle régionale.

Cependant, les MCS posent plusieurs problèmes, tout comme les satellites de comptes sociaux. Premièrement, il est difficile, comme pour tous les exercices portant sur les indicateurs sociaux, de comptabiliser tous les facteurs influant sur le bien-être social, tout particulièrement les dimensions qualitatives (bien que les MCS soient une amélioration à cet égard par rapport aux actuels SCN). Par conséquent, on ne sait pas clairement comment les MCS pourraient aider à démêler l'incidence des dépenses sociales de la myriade de facteurs pouvant toucher le bien-être en général. Un deuxième problème est l'unité de mesure. Pour de nombreux aspects de l'économie, tout particulièrement pour le travail non rémunéré et les coûts environnementaux et sociaux, l'attribution d'une valeur monétaire peut être problématique. De même, bien des comptes qu'il faudrait relier ne sont pas compatibles. Enfin, il faudrait probablement beaucoup de temps et d'argent pour réaliser des satellites de comptes sociaux, sans parler d'une MCS complète pouvant saisir en détail toute la complexité de l'économie sociale[2].

Une méthode sur les indicateurs sociaux fondée sur une matrice fort différente est le produit Lifepaths de Statistique Canada[3] (Wolfson, 1996b). L'objectif de Lifepaths n'est pas d'obtenir des indicateurs scalaires sommaires comme l'ISS, l'EVAS, le PIB ou l'IPV traités plus haut, mais bien d'élaborer des images polyvalentes de la vie d'individus dans divers établissements et activités (école, travail, déplacements journaliers, famille, etc.), subdivisées par caractéristique sociodémographique; par ailleurs, on essaie tant bien que mal de comptabiliser le temps qu'une personne consacre aux programmes sociaux. L'exercice Lifepaths englobe la création de panels artificiels d'individus en reliant plusieurs ensembles de données existants de Statistique Canada, notamment les cycles des emplois du temps de l'Enquête sociale générale.

Lifepaths offre plusieurs avantages par rapport à d'autres méthodes traitées dans le présent rapport. L'un d'eux vient du fait qu'il permet de relier plusieurs secteurs d'activité humaine à l'aide d'unités courantes de comptes des personnes et des heures. Les indices composites et les MCS comprennent des indicateurs et des concepts qui ne se prêtent pas tous à l'agrégation à l'aide d'une seule unité de compte (le dollar dans le cas des Comptes nationaux). Un autre avantage vient du fait que l'hétérogénéité de la population peut être saisie à l'aide de la subdivision. Enfin, dans le cadre de Lifepaths, on peut dériver une gamme uniforme d'indicateurs sociaux et les utiliser pour surveiller le changement social.

---

2 Statistique Canada s'occupe actuellement d'une initiative plus modeste pour incorporer une dimension sociale dans les tableaux provinciaux entrée-sortie. Voir le chapitre suivant.

3 Un autre exercice de comptabilité par matrice temporelle est le Système de comptes du travail total de Statistique Canada (Stone et Chicha, 1996), qui est essentiellement un satellite de la CN, dont l'unité est le temps. Il diffère de Lifepaths à plusieurs égards, principalement parce qu'il porte uniquement sur les activités liées au travail et parce qu'il n'offre pas de capacité de microsimulation.

Or, on peut cerner trois inconvénients que pose Lifepaths. Premièrement, il a un fort contenu en données, ce qui exige de relier des ensembles innombrables de données. La deuxième critique fondamentale est que Lifepaths, comme la plupart des méthodes sur les indicateurs sociaux, offre simplement une vue quantitative de l'expérience de vie et non de sa qualité[4]. Le troisième problème que pose Lifepaths, de l'avis du groupe de l'évaluation de DRHC, est qu'il ne peut attribuer des résultats mesurés à des données d'entrée particulières, comme les dépenses des programmes, bien que, il faut l'admettre, cela ne soit pas le but de l'exercice.

Un autre produit de comptabilité de Statistique Canada est la base de données et le modèle de simulation de politique sociale (Bordt *et al.*, 1990). La BD / MSPS est essentiellement un instrument de comptabilité fiscale et de transfert permettant de mesurer, à l'aide de la simulation, les répercussions d'un changement de la politique fiscale ou de transfert sur diverses mesures du revenu et leur répartition pour divers groupes socio-économiques. Alors que la BD / MSPS serait un bon instrument pour évaluer les incidences d'un changement de la politique sociale (p. ex. le remplacement des allocations familiales par la prestation fiscale pour enfants), elle ne peut isoler l'apport de la politique gouvernementale provenant d'autres facteurs tels que les changements de la composition de la famille et sur le marché du travail. Par ailleurs, c'est un pur exercice de comptabilité, sans aucune dimension comportementale.

Un problème que posent toutes les méthodes fondées sur des matrices, selon le groupe de l'évaluation de DRHC, vient du fait qu'elles sont très difficiles à saisir intuitivement et que, par conséquent, elles ne pourraient répondre au désir du public qui souhaite obtenir des bulletins sur la gestion publique et la responsabilisation dans le domaine des programmes. Ces méthodes posent une autre restriction, encore une fois de l'avis du groupe de l'évaluation : elles ont été conçues à partir d'un point de vue purement comptable, c.-à-d. pour compter autant d'activités qu'on le peut dans diverses sphères. Cela est fondamentalement différent du point de vue de l'évaluation, qui ne consiste pas uniquement à compter mais aussi à *expliquer* les phénomènes sociaux, par rapport à des données d'entrée organisées et orientées. Il reste encore à prouver avec satisfaction que ces méthodes peuvent favoriser un mandat d'évaluation, apport qui pourrait toutefois être important. Un dernier problème décrit dans les présentes vient du fait qu'il faut des ressources considérables pour réaliser ces méthodes.

---

[4] Toutefois, Lifepaths est considéré uniquement comme une étape intermédiaire dans l'élaboration éventuelle d'une mesure agrégée du bien-être subjectif (Wolfson, 1996b), qui deviendra réalité lorsque les données du cycle de 1998 de l'Enquête sociale générale seront disponibles. Dans cette enquête, on demande aux répondants non seulement combien de temps ils consacrent à diverses activités, mais encore s'ils sont heureux de les pratiquer.

(e) Sommaire : problèmes courants

Dans cette partie, en guise de sommaire, nous traitons de plusieurs problèmes courants posés par diverses initiatives sur les indicateurs sociaux. L'un d'eux est que la plupart des initiatives sont de nature purement quantitative, autrement dit, elles ne renseignent nullement dire sur l'évaluation et l'opinion des individus : ce qu'ils pensent de leur condition sociale. Le fait d'intégrer l'évaluation des personnes dans les mesures aiderait à déterminer si les changements observés sont bons ou mauvais. Cela fournirait aussi de l'information sur les aspirations du public, les échanges possibles entre les domaines, le niveau général de vie ou satisfaction du public par rapport au niveau de vie ou à la qualité de vie. Noll (1996) fait remarquer qu'il se peut que les personnes dont les conditions de vie sont relativement bonnes ne les trouvent pas bonnes (dissonance), tandis que des personnes ayant de mauvaises conditions de vie peuvent s'en satisfaire (adaptation). Dans une certaine mesure, l'EVAS (et le POHEM) a réglé ce problème, bien qu'il soit limité à un domaine précis, c'est-à-dire la santé fonctionnelle. L'initiative prévue d'incorporer des données qualitatives dans Lifepaths, qui est une initiative de recherche plus complète, est porteuse d'avenir. En même temps cependant, de telles opinions comportent un important élément de subjectivité, qui peut influer sur leur utilité à surveiller (objectivement) le changement social.

La plupart des initiatives sur les indicateurs sociaux sont de nature purement quantitative, autrement dit, elles ne renseignent nullement sur l'évaluation et l'opinion des individus.

Peu de méthodes sur les indicateurs sociaux incluent réellement des objectifs de société, qui traduisent les valeurs et les normes sociales, et que l'on pourrait comparer au rendement.

Un autre problème courant : peu de méthodes sur les indicateurs sociaux incluent réellement des objectifs de société, qui traduisent les valeurs et les normes sociales, et que l'on pourrait comparer au rendement. Le projet de repères de l'État de l'Oregon appelé « Oregon Shines » (CCDS, 1996) et une initiative semblable de l'Alberta (Alberta Treasury, 1996) sont des exemples d'initiatives incorporant explicitement des objectifs. Un élément primordial de cette méthode est l'identification et la classification, à l'aide de consultations et de consensus, de repères pour tout l'État ou la province dans plusieurs domaines sociaux; les données et les résultats, de même que les liens entre les deux, sont aussi déterminés dans ce processus[5]. Cette méthode offre comme avantages un coût relativement bas et une acceptation assez large.

Le problème précédent est lié à un problème souvent mentionné dans des évaluations du mouvement des indicateurs sociaux : les systèmes de mesure ont été conçus par des élites intellectuelles et politiques peu soucieuses de savoir ce que pense le public ou d'examiner le contenu, les méthodes ou l'application. Souvent, la conception des indicateurs ne s'est pas accompagnée des mesures institutionnelles nécessaires pour recueillir les commentaires du public, ce qui fait que l'exercice n'a pas considéré l'intérêt du public comme un outil permettant d'améliorer la politique sociale (Innes, 1989; Innes de Neufville,

[5] Rand Corporation réalise une méthode plus technocrate pour choisir les buts et les indicateurs en faisant une analyse documentaire complète ainsi qu'un remue-méninges pour l'État de la Californie.

... jusqu'à maintenant, les indicateurs sociaux ont simplement éclairé le public et les décideurs sur les conditions sociales ...

1975, chapitre 10). En d'autres termes, pour que les indicateurs sociaux puissent inspirer des politiques, le processus doit faire partie du produit (Waddell, 1995). Bien que ce problème existe dans la plupart des méthodes courantes, d'autres, comme l'Oregon Shines, l'ont réglé directement en commençant par chercher des indicateurs et des repères en dégageant un consensus sur les buts et les priorités. Nissell (1995) souligne que les personnes consultées devraient inclure des clients du programme puisque ces derniers croient souvent que les programmes sociaux en vigueur ne conviennent pas.

Un dernier problème fréquent vient du fait qu'il manque à de nombreuses initiatives sur les indicateurs sociaux dans ce domaine, autres que les initiatives de modélisation sociale, un cadre conceptuel ou un modèle théorique général (Henderson, 1974; Knox, 1975; Innes, 1990, entre autres). Ce problème est lié à l'incapacité de réaliser des modèles pour répondre aux questions commençant par « qu'arriverait-il si ». Si nous ne pouvons le faire, nous ne pouvons mesurer les répercussions des changements des dépenses sociales sur le revenu et le bien-être des individus, qui contrôlent d'autres influences possibles telles que le changement démographique et économique. Par ailleurs, il est plus difficile d'attribuer le changement social à un instrument stratégique contondant tel que le TCSPS parce que les provinces dépenseront probablement leurs paiements de transfert dans les programmes sociaux, de la santé et de l'éducation dans des proportions variées. Et cette tâche est d'autant plus ardue qu'il semble que le pouvoir de dépenser dans les domaines du bien-être et de la santé soit transféré jusqu'au niveau communautaire[6].

Voilà pourquoi, jusqu'à maintenant, les indicateurs sociaux ont simplement éclairé le public et les décideurs sur les conditions sociales[7] (Innes, 1990). En fait, parmi le grand nombre d'initiatives sur les indicateurs sociaux recensé par Bunch (1995), peu sont en mesure de répondre aux problèmes administratifs, un domaine des principes fondamentaux de la politique sociale pour les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. Fait encore plus important, étant donné le présent projet, aucune ne s'est attachée à la question administrative de la responsabilisation dans le secteur public.

---

[6] Peut-être pour tenir compte ou en prévision de ces changements, deux initiatives réalisées dernièrement par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et par la Fédération canadienne des municipalités (FCM) ont permis de recueillir des données sur des indicateurs sociaux à l'échelle communautaire. Par ailleurs, Développement des ressources humaines Canada est en voie d'élaborer des indicateurs communautaires, travail qui fait partie de ses responsabilités de surveillance en vertu de la nouvelle loi sur l'assurance-emploi.

[7] Knox (1975) a distingué deux utilisations des indicateurs, selon le niveau d'analyse. À l'échelle nationale, les indicateurs et les indices sociaux seraient utiles pour déterminer les priorités nationales par rapport aux ressources, aux préférences et aux buts nationaux. Au niveau sous-national (p. ex. les provinces ou les collectivités), il vaudrait mieux les utiliser pour surveiller les circonstances sociales en évolution et l'efficacité des politiques.

4. Entretiens auprès des principaux répondants

Pour examiner ces questions plus à fond, nous avons réalisé une série d'entretiens auprès des principaux répondants qui s'occupent actuellement d'indicateurs sociaux ou d'autres méthodes connexes ou qui ont été touchés de près par le mouvement antérieur des indicateurs sociaux. Un résumé de chaque groupe d'entretien est donné ci-dessous. Le nom et l'affiliation des personnes interrogées figurent à l'annexe A et les guides d'entretien sont donnés à l'annexe B.

4.1 Méthodes actuelles sur les indicateurs sociaux

Les répondants étaient priés de décrire leur travail actuel dans les domaines des indicateurs sociaux, de la comptabilité sociale et de la mesure sociale. Les résultats de cette enquête sont donnés ci-dessous et regroupés par secteur d'activité. Il est à noter que la plupart des travaux, sinon tous, énumérés ci-dessous apparaissent dans l'analyse documentaire précédente.

(a) Activités des organismes gouvernementaux

Le *Groupe interprovincial des flux commerciaux, Division des entrées-sorties, Système de comptabilité nationale, Statistique Canada*, a travaillé à deux indices, l'Indice de la santé sociale composite et l'Indicateur de progrès véritable (IPV) (des exemples de notre deuxième genre d'indicateur social), conçus pour modifier le PIB afin de mieux représenter des aspects de l'économie autres que les aspects purement sociaux décrits ci-dessus. (Ailleurs à Statistique Canada, on travaille à réaliser des satellites de comptes de l'environnement pour les Comptes nationaux, comme on l'a expliqué plus haut.) De même, dans la Division des entrées-sorties, un groupe permanent a été créé pour envisager des façons d'incorporer une dimension « sociale » dans les comptes provinciaux et nationaux. On peut classer ce dernier travail dans notre quatrième catégorie, soit les méthodes de comptabilité sociale fondées sur une matrice.

En réaction à cela, la *Division des statistiques sociales du logement et des familles, Statistique Canada*, fournit des données et de l'expertise pour plusieurs autres initiatives, notamment, elle procure au Conseil du Trésor un grand nombre d'indicateurs sociaux pour son rapport annuel; elle collabore au sous-comité de la société sûre et confiante du projet des indicateurs de

rendement à l'échelle de l'administration fédérale décrit ci-dessous; elle collabore au sous-comité de la cohésion sociale du Comité interministériel de la recherche; elle élabore des indicateurs fondés sur le sexe pour le Conseil sur la situation de la femme; et elle prépare des mesures urbaines pour la Fédération canadienne des municipalités. Ce travail entrera en grande partie dans notre première catégorie, soit celle des recueils de statistiques sociales.

La *Division des systèmes de soutiens familiaux et sociaux, Direction des études analytiques, Comptes nationaux, Statistique Canada*, également en réaction à ce qui précède, s'occupe de projets, dont l'élaboration d'une nouvelle série d'indicateurs sur l'égalité des sexes portant sur le revenu, les gains, le niveau d'instruction et la formation, à l'intention du Comité fédéral-provincial-territorial des ministres responsables de la condition féminine. Pour cette initiative, elle a recours à plusieurs fichiers de microdonnées, notamment le fichier principal des Comptes du travail total. On pourrait classer cette initiative dans la catégorie de la modélisation sociale.

Le *Groupe d'analyse et de modélisation de la santé (AMS), Division des études sociales et économiques, Direction des études analytiques, Statistique Canada*, travaille à l'indice de l'état de la santé (IES) ou indice de l'utilité de la santé (IUS), projet réalisé conjointement avec l'Université McMaster. Cet indice composite de la santé fonctionnelle allie des mesures de l'état de la santé et des mesures de l'utilité de la santé et peut être utilisé avec des taux de morbidité et de mortalité pour créer l'espérance de vie ajustée sur la santé (EVAS), variante des années-personnes sans invalidité. Cette mesure est le résultat d'un modèle sur la santé de la population (POHEM) plus complet, qui serait un exemple de modélisation sociale dans un seul domaine.

Le *Groupe de la modélisation socio-économique (GMS), Division des études sociales et économiques, Direction des études analytiques, Statistique Canada*, travaille à deux initiatives de modélisation et de microsimulation décrites plus haut : Lifepaths et la base de données et le modèle de simulation de politique sociale (BD / MSPS). Cette dernière initiative est un outil de simulation servant à estimer les répercussions sur le revenu disponible des changements apportés dans les politiques fiscales ou de transfert. Le modèle Lifepaths a recours à une méthode fondée sur l'emploi du temps toute la vie durant et pourrait finir par inclure le suivi du temps consacré aux programmes d'aide sociale ou à d'autres programmes sociaux. Les répondants d'autres ministères ont toutefois critiqué cette méthode, trouvant qu'elle accorde trop d'importance à la fonctionnalité ou à la productivité et pas suffisamment au bien-être (les utilités subjectives). En réaction à cette plainte, on incorporera bientôt dans le modèle des impressions qualitatives des gens pour savoir dans quelle mesure ils sont satisfaits des diverses activités de leur vie.

Le personnel des *Études sur la sécurité du revenu et le développement social, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada*, s'occupe et fait la promotion de plusieurs initiatives portant sur les indicateurs sociaux, notamment : l'Indice de la santé sociale décrit plus haut; les travaux de la Fédération canadienne des municipalités sur l'évaluation de la qualité de la vie à l'échelle communautaire; un registre des archives de données et d'analyse propre au Comité interministériel de recherche sur la cohésion sociale; le registre sur les projets sociaux pour le Conseil intergouvernemental permanent sur la politique sociale; diverses nouvelles enquêtes portant entre autres sur la richesse, sur la faim et sur le secteur bénévole; l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes; l'Enquête longitudinale auprès des jeunes en fin de scolarité; les mesures objectives de la sécurité; et Lifepaths, décrit plus haut. Pour le moment, ces travaux ne semblent pas être coordonnés dans un plan général ni viser un but précis, sauf que ce sont des exercices de recherche informative. Au mieux, ils peuvent servir à surveiller le changement dans divers domaines de préoccupation sociale.

Le *Secrétariat du Conseil du Trésor* coordonne actuellement une initiative interministérielle, l'étude sur les indicateurs de rendement global fédérale. Cette étude consiste à élaborer un ensemble d'indicateurs transsectoriels jugés importants ou utiles pour l'orientation stratégique, afin d'établir de meilleurs liens entre les programmes et les ministères (pour que les ministères soient plus sensibles aux préoccupations à l'échelle de l'administration fédérale et que l'on puisse se débarrasser de la gestion en vase clos) et de communiquer plus clairement avec les Canadiens. La principale force de cette initiative est une meilleure responsabilisation du gouvernement envers le public, c.-à-d. une réaction à la confiance érodée du public. En ce sens, cette méthode s'accorde avec la justification de bulletins sur le rendement du gouvernement, question traitée plus haut.

Les indicateurs sont élaborés à partir du cadre de rendement à l'échelle de l'administration fédérale. Voilà pourquoi les travaux sont divisés entre quatre comités ministériels : 1) social (pays sûr et confiant); 2) économique (économie saine et prospère); 3) environnement (environnement sûr et sain); 4) gestion publique (gouvernement réceptif). Chaque comité cerne les buts principaux avant d'examiner les indicateurs qui peuvent y être reliés. Ces étapes mèneront à un rapport, à présenter en octobre 1997, décrivant les raisons pour lesquelles les indicateurs choisis sont importants et les données actuellement disponibles qui en permettent l'utilisation. S'il y a des lacunes dans les données, les comités essaieront de trouver des moyens de rendre les données disponibles. Statistique Canada n'est pas la seule source (des sondages d'opinion, comme *Repenser le gouvernement*, ont été mentionnés comme étant d'autres sources), mais il sera leur guide dans l'exercice de collecte de données. Ce travail est volontaire, en ce sens qu'il n'a pas été commandé par le Cabinet.

Les thèmes de l'initiative du Conseil du Trésor ressemblent à ceux examinés par le *Comité interministériel de la recherche stratégique*, coprésidé par des représentants de DRHC et de Santé Canada. Ces thèmes découlent d'une analyse des principaux défis auxquels le Canada sera confronté au prochain siècle, soit la croissance, le développement humain et la cohésion sociale.

La *Direction générale de la promotion de la santé et la Direction générale de la santé de la population, Santé Canada*, s'intéresse énormément aux méthodes sur les indicateurs sociaux. Comme ce ministère a adopté dernièrement une méthode sur la santé de la population, il doit maintenant évaluer les facteurs déterminants de la santé dans la population, dont bon nombre se retrouvent à l'extérieur de la sphère de la santé (notamment l'emploi, le revenu et le niveau d'instruction). Pour l'atteinte de son but, il est également primordial que ce ministère évalue les facteurs déterminants de la santé, soit garantir que tous les ministères collaborent en vue d'une politique publique saine. De même, il s'occupe d'un groupe de référence interministériel chargé de définir les buts de la santé dans toute l'administration fédérale. Pour mesurer l'atteinte de ce but, il aura besoin d'un ensemble d'indicateurs sociaux communs avec d'autres secteurs ayant une incidence sur la santé. Cette initiative servira à évaluer les changements de l'état de la santé de la population (rôle de surveillance) et à indiquer les domaines où des baisses de l'état de la santé sont imminentes et où l'on pourrait intervenir. Malgré ces principaux secteurs d'intérêt pour les indicateurs sociaux, le ministère se considère plus comme un utilisateur des indicateurs que comme un concepteur ou un fournisseur, en partie parce que les importants facteurs déterminants de la santé qu'il utiliserait comme indicateurs relèvent directement de ministères tels que DRHC.

(b) Activités des organisations non gouvernementales

Les *Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques* s'occupent de quatre projets pertinents :

1. « Éléments constitutifs » (pour la politique sociale canadienne) : préparation de quatre documents de travail utilisés pendant les tables rondes nationales organisées avec des organismes fédéraux et provinciaux ainsi que des organisations non gouvernementales (ONG) en 1997. L'une de ces tables rondes porte sur la mesure des résultats et aura lieu au printemps.
2. Indice de la stabilité de la famille : recherche approfondie auprès de familles qui se traduiront par un indice mesurant comment les familles réussissent à répondre aux pressions économiques et autres. L'objectif est de reporter l'attention et la discussion sur ce qui constitue une stratégie d'adaptation fructueuse. L'indice pourrait faire partie de l'ESG.

3. Mesure du capital social : encore aux étapes de l'exploration et la recherche de fonds, ce projet cherche à élaborer d'abord les concepts, ensuite un calendrier de recherche. Il porte sur la manière de mesurer la qualité de l'environnement social et du développement communautaire; un indice sur la compétence civique pourrait également être créé. L'objectif ici encore est de modifier le discours public en offrant un ensemble d'indicateurs du capital social, à l'échelle communautaire. Cet indicateur pourrait en fin de compte être utilisé par Statistique Canada. Dans ce travail, les Réseaux sont reliés à un groupe de Statistique Canada qui conçoit un ensemble de comptes civiques permettant de mesurer le bien-être social des collectivités.

4. La société que nous désirons : des trousses de discussion utilisées dans des groupes naturels (et, si l'on trouve des fonds, à reprendre avec des groupes représentatifs) pour cerner les valeurs naturelles fondamentales et déterminer les repères et les résultats appropriés. Ces données seront résumées et publiées à l'intention des participants et pour influer sur la politique.

Tous ces projets sont fondés sur une stratégie d'influence générale destinée à changer la politique sociale : en sensibilisant et en insufflant un élan, de même qu'en modifiant la nature du discours omniprésent afin d'influencer les décideurs. Les RCRPP, comme d'autres ONG décrites ci-dessous, essaient de susciter et de modeler l'intérêt du public pour des rapports sur l'élément social.

Le *Conseil canadien de développement social (CCDS)*, avec l'aide de la Direction générale de la recherche appliquée de DRHC, a organisé un symposium national sur les indicateurs sociaux à la fin de 1996 (CCDS, 1996). Dans la conclusion du rapport sur ce symposium, on recommande de poursuivre les travaux sur plusieurs fronts, en accordant des rôles précis aux gouvernements fédéral et provinciaux, aux ONG et aux groupes communautaires. On y ajoute qu'il faut définir l'union sociale et les indicateurs qui la touchent et qu'on a besoin de meilleures données longitudinales. On y mentionne aussi que DRHC doit jouer un rôle précis, celui d'établir des cadres permettant de faire des comparaisons entre les secteurs et les groupes.

Depuis le symposium, le CCDS s'est occupé d'activités dans le domaine des indicateurs sociaux. Il travaille actuellement à l'élaboration d'un indice de la sécurité économique, qui comprendra une série d'indicateurs réunis en un indice composite annuel. Son rapport, *Progrès des enfants au Canada* (1996a), qui paraîtra tous les ans, contient un recueil des indicateurs du bien-être des enfants et des jeunes réalisés à partir de données dérivées principalement de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes. C'est un fervent partisan de la méthode de l'Oregon parce que cette méthode fait participer la population à l'établissement de repères. On fait remarquer que ses chances de

succès sont grandes parce que cette méthode répond aux besoins de la droite (soit la responsabilisation) et de la gauche (soit l'élaboration d'une politique sociale) et parce qu'elle cadre bien avec le nouveau modèle fédéraliste de collaboration. Par ailleurs, on critique le TCSPS comme un modèle de gestion publique et est pessimiste quant à ses répercussions sur les conditions sociales.

Les chercheurs du *Caledon Institute of Social Policy*, même s'ils ne travaillent pas directement ont des indicateurs sociaux, ont publié plusieurs documents pertinents à l'évaluation du TCSPS (p. ex., Torjman, 1995). Cet institut craint qu'avec la création du TCSPS et contrairement au Régime d'assistance publique du Canada, le fait que les provinces sont uniquement tenues de fournir des services selon certains principes sans encourir de pénalité financière, par opposition au maintien de normes et de conditions précises, aura un effet négatif sur les conditions sociales. Il juge primordial que les renseignements, qui pourraient être des indicateurs sociaux, continuent à être fournis d'une manière semblable dans les provinces dans les domaines qu'englobe le TCSPS. Il recommande également le partage des pratiques exemplaires entre les programmes de manière à fournir des points de repère, sinon des normes, pour assurer le service.

L'institut Caledon se méfie des méthodes du genre de celles de l'Oregon où les citoyens votent simplement sur des priorités sociales, en avançant que ces méthodes ne peuvent protéger les personnes vulnérables ni garantir le leadership stratégique sur des questions liées aux valeurs sociales. Il constate également que la surveillance communautaire ou la vérification sociale pourraient être utiles : étant donné qu'il est impossible de surveiller les données d'entrée du haut vers le bas, les collectivités devraient essayer de suivre l'évolution des résultats, du bas vers le haut. L'institut propose que DRHC surveille ces indicateurs comme s'il s'agissait de changements apportés aux exigences d'admissibilité au bien-être (et les exclusions résultantes) afin de garantir qu'il y a toujours un filet de sécurité sociale.

(c) Résumé : niveau d'activité et besoin de coordination

De toute évidence, beaucoup d'activités sont en cours au gouvernement fédéral et dans des ONG axées sur la politique sociale dans les domaines des indicateurs sociaux et de la comptabilité sociale. Statistique Canada, avec l'appui de la Direction générale de la recherche appliquée de Développement des ressources humaines Canada, est un intervenant important de nombre de ces travaux, à plusieurs niveaux : le ministère élabore des indices composites précis tels que l'Indice de progrès véritable et l'Indice de la santé sociale pour des clients de certains groupes, comme les Études sur la sécurité du revenu et le développement social et les groupes de la politique sociale de DRHC; il conçoit dans plusieurs groupes des méthodes plus détaillées telles que le

POHEM, Lifepaths, qui ajoutent une dimension sociale aux comptes entrée-sortie à l'échelle provinciale; finalement, il produit et fournit des données et de l'expertise à d'autres groupes qui travaillent à élaborer des systèmes d'indicateurs, comme les indicateurs de rendement à l'échelle de l'administration fédérale, projet dirigé par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Or, malgré ce rôle capital, il ne semble guère que ces travaux soient coordonnés ou élaborés dans un cadre conceptuel général.

Par ailleurs, de nombreux répondants principaux ont fait la même observation, soit qu'il faut établir un ensemble intégré d'indicateurs qui obtiennent l'appui de tous les ministères. Ils font remarquer qu'il y a des liens étroits entre les trois principaux domaines de préoccupation sociale du TCSPS, soit l'éducation, le bien-être et la santé. Par conséquent, l'élaboration d'indicateurs dans un seul domaine irait à l'encontre du but recherché. De même, les répondants admettent qu'il est difficile de concevoir un modèle social obligatoire qui porterait sur tous les domaines.

4.2 Lien avec les mouvements précédents des indicateurs sociaux

Dans l'ensemble, selon les entretiens réalisés auprès des principaux répondants, on peut croire que les initiatives actuelles ont peu de choses en commun avec le mouvement antérieur des indicateurs sociaux. Le nouveau mouvement est apparu de son côté et est guidé par des préoccupations bien plus pragmatiques, c.-à-d. mesurer et communiquer le rendement du gouvernement, de même que les résultats de l'investissement social. Certains répondants comparent les méthodes actuelles aux méthodes antérieures en soulignant que ces dernières étaient trop idéalistes et détachées de la politique sociale.

Ces réponses vont dans le sens de ce que nous avions observé, soit que le public croit fermement aujourd'hui qu'il revient au gouvernement fédéral de démontrer qu'il est responsable des résultats mesurés et de l'efficacité de ses activités. Comme un répondant principal l'a fait remarquer, cet intérêt généralisé pour les résultats allégera l'un des problèmes du mouvement antérieur, soit la difficulté à diffuser l'information au grand public. Les citoyens comprennent maintenant mieux les liens entre les sphères économiques et sociales et s'attendent à ce qu'on leur fournisse de l'information pour faire le lien entre les données d'entrée et les résultats sociaux. Les organisations non gouvernementales ou les organismes à orientation prédéterminée avec lien de dépendance alimentent eux aussi ces attentes. Par conséquent, au dire de ces répondants principaux, on a appris des méthodes passées que la mesure sociale pour la simple mesure sociale n'est pas une méthode utile à la politique sociale. Pour être des instruments utiles dans les mains du public et des décideurs, les indicateurs sociaux doivent être liés aux principaux secteurs d'activité et de rendement du gouvernement.

... il faut établir un ensemble intégré d'indicateurs qui obtiennent l'appui de tous les ministères.

... le public croit fermement aujourd'hui qu'il revient au gouvernement fédéral de démontrer qu'il est responsable des résultats mesurés et de l'efficacité de ses activités.

Plusieurs répondants principaux qui ont été actifs dans le mouvement antérieur de > indicateurs sociaux se font l'écho de cette évaluation. Selon ces personnes, la mort du mouvement s'explique entre autres parce qu'il n'y avait pas de modèle pour relier les résultats à des données d'entrée pertinentes, que l'on aurait pu surveiller du point de vue stratégique.

4.3 Possibilité d'utiliser les indicateurs sociaux comme des instruments d'évaluation

Il est étonnant de constater que les principaux répondants s'occupant actuellement de méthodes sur des indicateurs sociaux partagent la même opinion : il manque un lien systématique entre l'évaluation des programmes et leur surveillance. Aucune des personnes interrogées n'élabore explicitement d'indicateurs sociaux pour que ces indicateurs servent à l'évaluation. Même si, au sens très large, ce travail en est un d'évaluation puisqu'il vise à obtenir une opinion sur les progrès de la société ou du gouvernement canadien, il ne traite pas des problèmes précis que posent les besoins de vérification et d'évaluation des programmes, dont le plus important est le « problème d'attribution ». Par conséquent, les travaux en cours sur les indicateurs sociaux au gouvernement fédéral ne fourniront pas directement à DRHC les outils nécessaires pour utiliser les méthodes sur les indicateurs sociaux à des fins d'évaluation et de surveillance.

Le deuxième thème lié à l'évaluation qui revient le plus souvent dans les commentaires des principaux répondants, du moins parmi ceux qui connaissent les mandats d'évaluation de programmes, est la nécessité d'avoir un modèle conceptuel obligatoire. Afin que les méthodes sur les indicateurs sociaux puissent être utiles à l'évaluation et à la surveillance, les personnes interrogées sont d'avis que ces indicateurs doivent être dérivés d'un modèle de rendement obligatoire (pour le Conseil du Trésor) ou d'une vision claire de l'union sociale reliant les valeurs, les principes et les objectifs aux résultats (pour les RCRPP). En d'autres termes, pour être utiles à l'évaluation, les indicateurs sociaux doivent mesurer les aspects des changements sociaux précisés dans un modèle des mesures gouvernementales, y compris tous les paliers de gouvernement, le cas échéant, dans le contexte des forces sociales exogènes. Même si ces personnes pensent que cette tâche n'est pas impossible à accomplir, il faudrait faire beaucoup de travail préliminaire pendant plusieurs années avant que des indicateurs significatifs ne soient élaborés. Il a été suggéré que l'élaboration de ce cadre de rendement était le principal défi intellectuel et empirique auquel DRHC est confronté lorsqu'il souhaite utiliser les indicateurs sociaux comme des instruments d'évaluation et de surveillance.

Un troisième thème touchant l'évaluation qui ressort des entretiens, bien qu'il ne fasse pas l'unanimité, est le suivant : la demande d'indicateurs sociaux et l'intérêt manifesté pour ceux-ci continuera de s'accroître au cours des prochaines années, à mesure que les répercussions à moyen et à long terme des restrictions des dépenses sociales commenceront à se faire plus manifestes. La perception croissante de la disparité et de la misère dans la société s'accompagnera, chez le public, d'un goût marqué pour des instruments de surveillance sociale qui, à leur tour, créeront et entretiendront la volonté politique, qui a fait défaut, pour élaborer un système de mesure du rendement social. Les organismes qui ont préparé des indicateurs sociaux et des instruments de surveillance en prévision de ce futur regain d'intérêt fourniront de l'information jugée opportune et capitale.

Une dernière question touchant l'utilisation d'indicateurs sociaux en évaluation et en surveillance est le manque de critères de référence (buts, objectifs, normes) pour comparer le rendement. Tel que susmentionné, une évaluation en bonne et due forme du cours d'un programme social exige un certain genre de référent explicite que l'on peut comparer au rendement du programme. L'évaluation du TCSPS est d'autant plus difficile que sa mise en œuvre ne s'est pas accompagnée de normes ni d'objectifs sociaux. En fait, l'évaluabilité même du TCSPS est mise en doute.

De toute façon, il vaut la peine de remarquer que deux des initiatives actuelles sur les indicateurs sociaux s'attardent directement à ce problème à une échelle très large. Le projet des indicateurs de rendement à l'échelle de l'administration fédérale, coordonné par le Secrétariat du Conseil du Trésor, dégage d'abord un consensus sur les buts du gouvernement avant d'élaborer les indicateurs pertinents à ces buts. Le consensus sur les buts se dégage principalement parmi les membres du gouvernement, même si on peut utiliser les sondages d'opinion pour connaître la rétroaction du public. Les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques s'attachent à l'absence de référents, à l'aide d'une méthode bien plus populiste. Selon la méthode des RCRPP, qui, à certains égards, est probablement semblable à celle du programme de l'Oregon, les citoyens définissent leurs valeurs et leurs buts pour leur société. Ces éléments sont alors traduits en indicateurs qui peuvent servir à exercer des pressions sur le gouvernement afin d'amener un changement stratégique. Ainsi, une autre leçon tirée des tentatives précédentes d'utiliser les indicateurs sociaux est maintenant appliquée : on reconnaît mieux la nécessité de fonder l'élaboration des indicateurs sur un ensemble de buts ou de normes.

(a) Utilité des indicateurs sociaux pour évaluer les programmes de transferts globaux

Pour ce qui est plus précisément de l'utilité des méthodes sur les indicateurs sociaux permettant d'évaluer les programmes de transferts globaux tels que le TCSPS, les répondants se montrent très prudents. Il ressort des entretiens trois questions précises au sujet de la disponibilité des données, du secteur de compétence et de l'attribution.

Premièrement, au chapitre des données, les répondants conviennent en général que certaines données sont déjà disponibles et pourraient être pertinentes à l'évaluation et à la surveillance des programmes tels que le TCSPS. Ces données sont principalement à Statistique Canada, mais on pourrait y ajouter des données provinciales et des sondages d'opinion (tels que les enquêtes provinciales sur la santé). Un répondant croit fermement qu'on pourrait recueillir bien plus d'information dans les bases de données administratives, tout spécialement pour les programmes provinciaux (santé, aide sociale, éducation) si l'on investissait dans des techniques appropriées d'enchaînement de fichiers.

Deux problèmes précis ressortent au sujet des données. Tout d'abord, pour que l'évaluation et la surveillance des données soient des plus utiles, le laps de temps pour disposer des données de Statistique Canada serait plus long qu'on le souhaiterait. S'ajoute à cette difficulté pratique le décalage entre les interventions sociales et leurs résultats. Par exemple, on s'attend à ce qu'une mesure telle que la prestation fiscale pour enfants, visant à réduire la pauvreté infantile à moyen terme, donne les résultats, au chapitre du niveau de scolarité et de l'emploi occupé, dans 10 ou 20 ans. Plusieurs répondants croient qu'il faut donc des systèmes de surveillance longitudinale. Certains autres confirment qu'il faut avoir en place des modèles de rendement obligatoires précisant les variables substitutives et médiatrices disponibles dans les systèmes d'information existants. Les indicateurs sociaux permettraient donc de surveiller étroitement les résultats à court terme, et il faudrait établir la preuve qu'ils prévoient de façon empirique les résultats sociaux souhaités à long terme. Ce genre de méthode exigerait des modèles sociaux utilisant des techniques d'équation structurelle.

Toujours au sujet des données, les principaux répondants ont dit qu'il faut surveiller les dépenses à l'aide des systèmes de comptabilité provinciale, tout spécialement celles engagées dans les méthodes de comptabilité sociale servant aux indicateurs sociaux. Plusieurs conviennent que, pour être significatives, les initiatives d'évaluation et de surveillance des programmes telles que le TCSPS doivent pouvoir modéliser les données d'entrée fédérales et provinciales.

La deuxième inquiétude soulevée au sujet des méthodes sur les indicateurs sociaux en ce qui concerne l'évaluation de programmes tels que le TCSPS est

le secteur de compétence. Il est généralement admis, tout spécialement par les personnes qui travaillent dans le domaine de la santé de la population à Santé Canada et à Statistique Canada, de même que dans des ONG, que les facteurs déterminants des principaux résultats sociaux d'intérêt pour DRHC, et pour le gouvernement en général, recoupent les compétences ministérielles et les paliers de gouvernement. L'intervention de l'État dans les programmes sociaux constitue un seul ensemble de forces de changement qui interagissent avec de nombreuses autres tendances sociales, économiques et démographiques. Par ailleurs, comme un principal répondant l'a fait remarquer, on a probablement tendance à surestimer l'incidence des programmes gouvernementaux. Ceci porte plusieurs répondants à croire que l'ensemble des indicateurs à élaborer devrait être représentatif de tous les principaux facteurs déterminants et qu'il devrait être fondé sur un consensus, du moins dans l'administration fédérale et avec les provinces. Ces indicateurs pourraient alors servir à surveiller les changements des résultats sociaux à mesure que des modifications sont apportées aux dépenses sociales engagées dans les secteurs de compétence respectifs. Autrement dit, pour DRHC, l'élaboration d'indicateurs sociaux pour surveiller et évaluer les programmes tels que le TCSPS devrait être un effort de collaboration, avec d'autres ministères fédéraux et provinciaux pertinents.

La dernière inquiétude importante soulevée au sujet des indicateurs sociaux utilisés comme instruments d'évaluation pour des programmes tels que le TCSPS est celle de l'attribution. Les principaux répondants sont unanimes à dire qu'il serait extrêmement difficile d'attribuer un résultat social à des dépenses fédérales précises, non seulement en raison de la difficulté de surveiller les fonds fédéraux qui sont transformés en programmes provinciaux et communautaires, mais encore parce que, dans certains domaines, comme la santé, les liens entre les dépenses et les résultats (c.-à-d. les dépenses dans le système de la santé et la santé de la population) n'ont jamais été clairement établis. S'ajoute à cela le problème des décalages susmentionnés entre les dépenses et les résultats, car il se pourrait que les tendances sociales et économiques soient compensées ou facilitées pendant la période située entre le moment où une dépense est engagée et celui où un résultat est obtenu. Aucun des répondants ne peut offrir de solution à ce problème et certains sont pessimistes au sujet de la possibilité de relier des mesures des résultats aux données d'entrée. Selon un répondant, il serait dangereux d'utiliser les indicateurs sociaux à des fins de responsabilisation, en partie parce qu'on a peu de chances de formuler et de tester des hypothèses causales, et d'attribuer les dépenses.

(b) Normes sociales

La question des normes, qui est au cœur de l'intérêt que le public manifeste à l'endroit des indicateurs sociaux, est en grande partie absente de leurs observations.

Il y a une démarcation très claire entre les répondants gouvernementaux et ceux de l'extérieur du gouvernement sur la question de normes sociales nationales. On peut définir les normes sociales nationales comme des repères uniformes à l'échelle nationale, qui permettent de juger si les programmes publics suffisent à offrir des avantages menant à un certain niveau de vie minimum dans le domaine touché par le programme (Torjman et Battle, 1995). Nombre des répondants du gouvernement, tout spécialement ceux de Statistique Canada, semblent ne voir qu'un lien minime entre les indicateurs sociaux et les normes sociales et ont peu de commentaires à faire à ce sujet. La question des normes, qui est au cœur de l'intérêt que le public manifeste à l'endroit des indicateurs sociaux, est en grande partie absente de leurs observations. De même, les répondants du Secrétariat du Conseil du Trésor croient que, si des initiatives comme les leurs réussissaient à améliorer la responsabilisation et la transparence, la nécessité d'établir des normes serait un besoin moins pressant.

Par contre, le fait qu'il n'y ait pas de normes sociales explicites inquiète beaucoup les répondants de l'extérieur du gouvernement. Les trois organismes sont dans une certaine mesure mécontents du TCSPS parce qu'il affaiblit le fondement de normes sociales nationales et que ces organismes cherchent à réduire le manque d'information perçu comme étant causé par le nouveau modèle de transfert. Certains, mais pas tous, prédisent que l'intérêt que manifeste le public pour de l'information illustrant l'état des normes sociales ira en s'accroissant au cours des années postérieures au RAPC.

Pour un répondant qui a fait partie du mouvement antérieur des indicateurs sociaux, le manque de volonté politique du gouvernement à créer des instruments susceptibles de lui donner mauvaise réputation constitue un obstacle à l'utilisation d'indicateurs sociaux pour surveiller les indicateurs des normes sociales ou liés à ces normes. On ne peut obtenir la volonté politique que si le public accepte les mesures sociales, ce qui se réaliserait si des modèles et des recherches concertés, entrepris dans des organismes sans lien de dépendance, pouvaient démontrer de façon empirique quelles données conformes à la politique favorisent l'atteinte des résultats sociaux souhaitables et convenus. Jusqu'à maintenant, le Canada n'a pas fait autant d'efforts en modélisation sociale qu'il l'a fait en modélisation économique.

(c) D'autres secteurs de programmes sociaux où des indicateurs significatifs pourraient être élaborés

Les répondants conviennent en général que le travail ou l'emploi et l'éducation sont deux secteurs où il serait facile d'élaborer des indicateurs sociaux qui soient significatifs. Pour le travail et l'emploi, cela s'explique en partie parce que certains indicateurs sociaux tels que le taux de chômage existent déjà dans ces secteurs et que des indicateurs sociaux s'en feraient facilement le complément. En éducation, la disponibilité de données sur les épreuves normal nationales facilitera l'élaboration d'indicateurs, actuellement en cours à la Direction générale de la recherche appliquée de DRHC. Plusieurs répondants croient qu'il serait utile, mais encore plus difficile, d'élaborer des indicateurs sur les répercussions de nouvelles mesures de lutte contre la pauvreté infantile. Ces mesures devraient porter non seulement sur les avantages économiques (p. ex. le changement du niveau absolu du revenu et la proportion du revenu qui revient aux enfants de familles pauvres) mais encore des résultats sociaux (p. ex. la maturité scolaire à l'âge de la maternelle, le niveau d'instruction). Finalement, deux des ONG suggèrent que DRHC cherche réellement à élaborer des indicateurs convenant au TCSPS, étant donné que le manque d'information les inquiète beaucoup.

Les répondants conviennent en général que le travail ou l'emploi et l'éducation sont deux secteurs où il serait facile d'élaborer des indicateurs sociaux qui soient significatifs ... il serait utile, mais encore plus difficile, d'élaborer des indicateurs sur les répercussions de nouvelles mesures de lutte contre la pauvreté infantile.

(d) Indicateurs sociaux et groupes d'équité

Parmi tout l'échantillon de répondants, il se dégage un consensus solide : l'utilisation d'indicateurs sociaux pour surveiller les effets sur les groupes d'équité est à la fois désirable et possible. La principale limite dans l'esprit de presque tous les répondants est la disponibilité des données nécessaires sur les membres des groupes d'équité dans les sources de données brutes. Pour certains groupes d'équité, comme ceux des femmes, les données sont habituellement disponibles et ne posent aucun problème de mesure. Pour d'autres, comme ceux des Autochtones et des personnes handicapées, la disponibilité et la mesure sont toutes deux problématiques.

5. Possibilités

Notre analyse documentaire, notre réflexion sur le sujet et les entretiens réalisés auprès de principaux répondants qui s'occupent actuellement et qui s'occupaient auparavant d'indicateurs sociaux nous suggèrent trois possibilités touchant l'utilisation d'indicateurs sociaux comme instruments d'évaluation. Chaque possibilité est brièvement illustrée à l'aide de deux spécimens de programmes dont s'occuperont immédiatement les groupes de l'évaluation des programmes de DRHC : les nouvelles mesures pour contrer la pauvreté infantile et le TCSPS. Après une description des possibilités, nous examinons chacune d'elles selon plusieurs dimensions.

La possibilité la plus simple et la moins chère d'utiliser des indicateurs sociaux en évaluation consisterait à se concentrer sur les indices composites.

5.1 Première possibilité : les indices composites

La possibilité la plus simple et la moins chère d'utiliser des indicateurs sociaux en évaluation consisterait à se concentrer sur les indices composites. En surveillant les fluctuations de ces indices, on obtiendrait une mesure contextuelle des changements des conditions sociales. Cependant, selon cette méthode, on ne pourrait pas attribuer les fluctuations des indices aux fluctuations des dépenses sociales. On pourrait quand même capitaliser sur la variation interprovinciale et régionale des dépenses sociales comparativement aux changements des conditions sociales. Par ailleurs, le recours à un petit ensemble d'indices validés au moyen d'une évaluation aurait l'avantage d'établir un lien avec les travaux en cours ailleurs à DRHC et à Statistique Canada, que le public peut facilement comprendre et qui sont relativement simples à surveiller.

Ces indices devraient être assez bien acceptés et relativement robustes et pouvoir être surveillés aux paliers national et provincial. De plus, afin de s'assurer que ces indices soient utiles en évaluation et en surveillance (c.-à-d. sensibles aux changements de la politique sociale), il serait primordial que le personnel chargé de l'évaluation des programmes s'occupe directement de leur élaboration.

Pour l'exemple des mesures sur la pauvreté infantile (la nouvelle prestation fiscale pour enfants et les programmes provinciaux correspondants), il existe de nombreux indices distincts que l'on pourrait transformer en indices composites. Par exemple, le rapport intitulé *Progrès des enfants au Canada* (CCDS, 1996a) a déjà fait beaucoup en ce sens, à l'aide de données provenant de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ). L'élaboration d'indices composites devrait toutefois garantir que des données provinciales, et, dans certains cas, régionales, sont disponibles sur toutes leurs composantes.

Une méthode plus complexe et plus coûteuse que celle susmentionnée qui a pour modèle le projet « Oregon Shines », est ce que nous appelons les « repères sociaux plus ».

Pour évaluer et surveiller le TCSPS à l'aide de cette possibilité, il faudrait concevoir des indicateurs composites pour la santé, l'éducation postsecondaire et le bien-être social. Dans le domaine de la santé, Statistique Canada est en voie d'élaborer des mesures de l'utilité de l'état de la santé, mais celles-ci devraient être examinées de façon critique, puisqu'on n'a encore établi aucun lien entre la santé de la population et des données du système de la santé. Or, l'initiative POHEM semble faire des progrès en ce sens. Dans le domaine de l'éducation, Développement des ressources humaines Canada est, comme on l'a mentionné plus haut, en voie d'élaborer des indicateurs pancanadiens. Au chapitre du bien-être social, nous avons l'impression qu'il reste encore des choses à faire. Les indices composites devraient inclure des indicateurs de l'accès (l'admissibilité), des résultats individuels et des résultats agrégés.

5.2 Deuxième possibilité : les repères sociaux plus

Une méthode plus complexe et plus coûteuse que celle susmentionnée est ce que nous appelons les « repères sociaux plus ». Cette méthode, ayant pour modèle le projet « Oregon Shines », se diviserait en deux éléments principaux. Nous proposons ce qui est suggéré par l'initiative Oregon Shines. Dans le premier élément, les buts, les résultats et les données d'entrée seraient déterminés en fonction d'un modèle conceptuel reliant les données d'entrée du programme aux résultats sociaux. Ces indicateurs serviraient à mesurer le niveau et les changements des conditions sociales. Dans le deuxième élément, des données seraient recueillies et des opinions et des estimations d'experts serviraient à confirmer les liens et proposeraient des façons d'attribuer les résultats à des dépenses sociales.

Plus en détail, le premier élément débuterait par un modèle conceptuel abstrait sur l'apport des données d'entrée aux résultats dans les domaines d'intérêt traités par la part de DRHC dans le TCSPS : l'éducation postsecondaire (EPS) et le bien-être social[8]. La consultation avec des intervenants concernés pourrait ensuite servir à établir des normes et des objectifs et à « opérationnaliser » les divers aspects du modèle conceptuel à partir des indicateurs d'entrée et des

---

[8] On prendrait soin d'inclure la santé dans cet exercice étant donné les liens qui ont été démontrés entre la santé et l'EPS et le bien-être social. À noter que la sélection de repères sociaux pourrait débuter par les défis que doit relever le Canada et qui ont été cernés dans le calendrier de recherche du Comité interministériel de la recherche stratégique (CIRS) (croissance, développement humain, cohésion sociale). Il faut également noter que les travaux en vue de dégager un consensus national sur des questions sociales, comme le bien-être social, peuvent être difficiles, étant donné les principaux clivages idéologiques présents dans la société canadienne et entre le public et les décideurs (Les Associés de recherche Ekos, 1997). Un processus consultatif pourrait quand même utiliser les principaux principes contenus ou implicites dans le TCSPS (p. ex. l'observation des principes de la *Loi canadienne sur la santé*) pour cerner certains buts ou repères pour lesquels on pourrait obtenir un accord large, sinon total.

résultats sociaux. Les groupes à consulter comprendraient les experts Delphi, les dirigeants à tous les niveaux et les secteurs pertinents du gouvernement, notamment l'évaluation des programmes, les fournisseurs de services, de même que le grand public informé, y compris les éventuels clients des programmes. Les indicateurs devraient être choisis en tenant compte de certains attributs : la disponibilité des données, la capacité de se subdiviser par province et par plusieurs caractéristiques démographiques (l'équité), la simplicité et l'acceptation du public. Comme pour la première possibilité, ces indicateurs seraient ensuite surveillés pendant la période historique et la première année du nouveau régime du TCSPS. L'objet serait d'observer les tendances contextuelles dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être social ainsi que de noter tout changement important survenu au cours de la dernière année.

L'objet serait d'observer les tendances contextuelles dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être social ainsi que de noter tout changement important survenu au cours de la dernière année.

Quels indicateurs conviendraient à l'évaluation du TCSPS et à la surveillance des changements provoqués par sa mise en œuvre ? Sans oublier que nous suggérons des indicateurs dérivés d'un vaste processus consensuel, nous fournissons une liste provisoire d'indicateurs qui seraient représentatifs des trois domaines de responsabilité du TCSPS et qui pourraient être surveillés à l'échelle provinciale et par les groupes d'équité. Pour la santé, les indicateurs préliminaires comprendraient : l'espérance de vie, le taux de mortalité infantile, le taux d'invalidité, la garantie offerte par l'assurance-maladie, peut-être des perceptions qualitatives sur la santé, de même que des mesures des entrées par personne telles que les dépenses en santé, les lits dans les hôpitaux et le personnel médical. Pour l'éducation, nous proposons : l'incidence du certificat ou du diplôme d'études postsecondaires (le niveau d'instruction), le taux d'alphabétisation, une certaine mesure du niveau d'instruction, le taux d'emploi des diplômés d'EPS, une mesure du lien entre le niveau d'instruction et l'emploi, et des mesures des données d'entrée telles que les dépenses, les écoles et les enseignants par personne. Pour ce qui est du bien-être social, concept moins précis, les indicateurs possibles pourraient comprendre le coefficient Gini (une mesure de l'inégalité du revenu), le revenu médian et la proportion dans X pour cent de la médiane, le taux de pauvreté (p. ex. la proportion sous le seuil de faible revenu ou dans X pour cent de la médiane), le taux de chômage, et la proportion du soutien du revenu, en plus des dépenses en bien-être par personne par palier de gouvernement.

Dans l'exemple du crédit d'impôt pour enfants et de la pauvreté infantile, certains processus consensuels pour cerner des buts ont déjà été dégagés et pourraient s'étendre à l'identification de repères (p. ex. *Turning Points : National Goals for Healthy Youth and Child Development* de Santé Canada). On pourrait consulter des experts et des représentants du public, des gouvernements et des ONG. Ce travail pourrait profiter des initiatives provinciales (p. ex. le programme de la Colombie-Britannique, les buts du Québec pour l'adaptation sociale des enfants indiqués dans la politique des services sociaux et de santé de 1992) et du nombre considérable de recherches

Or, la méthode de repères sociaux plus serait un exercice coûteux et à long terme, comprenant la collecte de données longitudinales; il faudrait un certain temps avant d'amasser une série chronologique assez longue pour estimer les équations et les mettre à l'essai.

courantes ayant recours à la modélisation sociale des résultats des enfants. Le but de cette phase de concertation serait de dégager un consensus à grande échelle sur le modèle causal intrinsèque des facteurs déterminants, des facteurs exogènes, des variables modératrices et des résultats d'intérêt par rapport à la pauvreté infantile.

Le deuxième élément de la méthode consiste à corroborer et à améliorer le modèle conceptuel sur lequel l'exercice de concertation est fondé. Cet élément pourrait être plus ou moins complexe. La méthode la moins complexe consisterait à réaliser un modèle causal de microsimulation détaillée saisissant comment divers facteurs, notamment les dépenses gouvernementales, favorisent l'EPS, le bien-être social et, peut-être, les résultats de la santé. À l'aide de ces données, nous serions en mesure de surveiller les répercussions des fluctuations des dépenses et des genres de programmes sur les variables médiatrices et les indicateurs sociaux (les variables dépendantes) dans le temps et parmi les secteurs de compétence. La communication de ces indicateurs pourrait décrire non seulement leur évolution, à ce moment, mais encore les principales raisons (c.-à-d. fondées sur des coefficients d'équations structurelles obtenus de façon empirique) des changements. Le but serait d'attribuer les changements de divers indicateurs sociaux aux dépenses à divers paliers de gouvernement.

Or, il s'agirait évidemment d'un exercice coûteux et à long terme, comprenant la collecte de données longitudinales; il faudrait un certain temps avant d'amasser une série chronologique assez longue pour estimer les équations et les mettre à l'essai[9]. Une méthode de second choix, moins ambitieuse, consisterait à simplement mettre à l'essai une série d'équations économétriques[10] dans des domaines pertinents, comme nous l'avons démontré plus haut dans l'analyse documentaire, au chapitre 3. Cette méthode prendrait elle aussi du temps, mais elle serait moins longue que la méthode de microsimulation complète.

En cours de route, une variété de mesures pourrait servir à recueillir des données à utiliser pour réaliser le processus de confirmation. On aurait recours à l'opinion d'experts qui proposeraient l'orientation possible des recherches subséquentes et de la modélisation des répercussions des données d'entrée sur les résultats. Des études de cas d'un petit nombre de collectivités « représentatives » pourraient servir à corroborer les liens entre les données d'entrée et les résultats. Finalement, il faudrait songer à obtenir un ensemble

---

9 Le pouvoir d'établir l'incrémentalité pourrait s'améliorer avec le temps, à mesure que des données seraient disponibles sur des périodes historiques plus longues.

10 On pourrait appliquer une analyse de la série chronologique interrompue pour évaluer l'incidence d'interventions précises telles que le changement du régime du TCSPS. Tout particulièrement, des techniques telles que le modèle ARMMI, les fonctions de transfert et la méthode de Box-Jenkins pourraient servir à modéliser l'évolution des indicateurs, tout en décelant et en corrigeant l'autocorrélation possible due à l'existence d'une faible variation des données d'entrée d'une année à l'autre.

de données longitudinales ou recueillies au moyen de panels pour bien estimer le modèle et bien le mettre à l'essai. Pour le moment, plusieurs ensembles de données du genre pourraient surveiller les changements dans des domaines propres au TCSPS, notamment l'Enquête de suivi auprès des diplômés, l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, l'Enquête auprès des jeunes en fin de scolarité, le modèle sur la santé de la population et l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu. Toutefois, bien que ces éléments puissent servir de données d'entrée pour le processus d'estimation[11], aucun ensemble de données à lui seul ne pourrait servir aux nombreux usages nécessaires pour surveiller les répercussions du TCSPS.

5.3 Troisième possibilité : la comptabilité sociale

La troisième possibilité que nous recommandons consiste à renforcer notre capacité de comptabiliser les phénomènes sociologiques à l'aide d'une méthode fondée sur les comptes. Elle pourrait se faire à trois niveaux d'intensité : des matrices de comptabilité sociale complètes, des comptes satellites sociaux et l'intégration d'une dimension sociale dans un aspect des comptes nationaux.

L'application de MCS à l'évaluation du TCSPS et du crédit d'impôt pour enfants comprendrait l'élargissement du modèle causal décrit dans la possibilité précédente pour inclure tous les secteurs d'intervention et les variables intervenantes touchant les individus (la santé, l'éducation, le bien-être, la justice, l'environnement, etc.) et, de préférence, traduisant leurs données d'entrée en une unité de compte commune. Idéalement, les facteurs déterminants (les dépenses sociales), les facteurs exogènes, les variables modératrices et les résultats devraient également être traduits dans l'unité de compte commune. L'utilité de cette méthode dépendrait de la capacité de dégager un consensus sur l'identification et la quantification de toutes les sources d'activité économique et sociale qui se répercutent sur les Canadiens. Grâce à une méthode de modélisation structurelle, on pourrait conserver des variables dans leur échelle originale. Les effets indépendants et d'interaction pourraient être représentés par des termes (les coefficients) dans le modèle structurel, où le système de variables dépendantes serait représenté par les fluctuations dans le temps des

---

[11] D'autres ensembles de données de Statistique Canada pourraient servir de données d'entrée, notamment la FAMEX, l'Enquête sur les finances des consommateurs, l'Enquête sur la population active, les enquêtes auprès des établissements d'enseignement (les inscriptions) et certaines des nouvelles enquêtes sur la faim et la richesse qui sont en préparation. S'ajouteraient à cela les données administratives fédérales et les données provinciales sur l'accessibilité à l'éducation postsecondaire et le niveau de scolarité, la participation aux programmes d'aide sociale et du marché du travail, l'utilisation du système de santé et l'état de la santé.

En raison de la complexité de ce processus, la réalisation de MCS complets, voire de comptes satellites sociaux, nécessiterait beaucoup de temps, d'efforts, d'expertise et d'argent. Voilà pourquoi nous suggérons que le groupe de l'Évaluation et de développement des données adopte la méthode la plus modeste pour incorporer une dimension sociale dans un élément des Comptes nationaux — les tableaux des entrées-sorties ou les sommaires des résultats et les comptes de dépenses.

principaux indicateurs sociaux liés à la pauvreté, à la pauvreté infantile, à la santé et au niveau d'instruction.

En raison de la complexité de ce processus (voir le chapitre 3, partie *d*)), la réalisation de MCS complets, voire de comptes satellites sociaux, nécessiterait beaucoup de temps, d'efforts, d'expertise et d'argent. Voilà pourquoi nous suggérons que le groupe de l'Évaluation et développement des données adopte la méthode la plus modeste pour incorporer une dimension sociale dans un élément des Comptes nationaux — les tableaux des entrées-sorties ou les sommaires des résultats et les comptes de dépenses[12] et ce, pour les comptes fédéraux et provinciaux, afin que l'on puisse attribuer les fluctuations des indicateurs des résultats aux fluctuations des dépenses provinciales. Pour le moment, Statistique Canada tâche d'établir des comptes satellites de l'environnement qui, même s'ils sont complexes, démontreront la faisabilité d'associer les tableaux des entrées-sorties aux activités non économiques.

5.4 Analyse des possibilités selon les besoins en surveillance et en évaluation

Chacune des trois possibilités décrites plus haut a été analysée suivant les 11 dimensions données ci-dessous. Ces dimensions tiennent compte d'importants besoins en évaluation et en surveillance de programmes. Le but de cette analyse est de démontrer les avantages et les inconvénients de chaque possibilité, de même que de favoriser la discussion et le perfectionnement des possibilités et des mesures de rechange à DRHC.

Les dimensions utilisées pour évaluer les faiblesses et les points forts relatifs de chaque possibilité sont les suivantes :

1. La possibilité d'attribuer les effets à des dépenses de différents paliers de gouvernement, grâce à des méthodes allant d'études de cas communautaires à des analyses régionales, en passant par des études spécialisées et des enquêtes.
2. La possibilité de se fonder sur un modèle conceptuel explicatif permettant la microsimulation et une explication causale.

[12] Le dernier élément est principalement axé sur les « établissements » des particuliers, des sociétés et de tous les paliers de gouvernement, ce qui semble se rapprocher davantage des besoins du groupe de l'évaluation.

3. La possibilité de satisfaire les exigences et les besoins en matière de responsabilisation.

4. La facilité à communiquer de façon proactive (bulletins) avec le public; la compréhension des indicateurs et leur acceptabilité par le public; des bases claires en vue de faire des recommandations.

5. La possibilité d'intégration ou de partage avec les systèmes provinciaux de communication et de collecte des données pour les provinces où des accords ont été conclus et sont compatibles.

6. La capacité de surveiller les répercussions différentes relativement aux groupes cibles d'équité.

7. La capacité de surveiller les répercussions différentes aux niveaux provincial, régional et communautaire.

8. Le niveau d'interconnectivité conceptuelle et opérationnelle avec la fonction de recherche stratégique de DRHC et d'autres efforts tels que l'initiative du CRDI et du CT.

9. Le coût des données exigées, c.-à-d. la nécessité de dépasser les données de Statistique Canada actuellement disponibles.

10. Le montant des ressources exigées (intellectuelles et en temps).

11. La faisabilité de la mise en œuvre, en tenant compte des variables précédentes.

Un résumé de cette analyse figure à la pièce 5.1.

Tableau 5.1
Analyse des possibilités selon les besoins en surveillance et en évaluation

	Première possibilité : Indices composites	Deuxième possibilité : Repères Plus	Troisième possibilité : Comptabilité sociale*
Possibilité d'attribuer l'apport fédéral	Faible	Modérée	Modérée
Se fonder sur un modèle explicatif	Faible	Élevée	Modérée
Possibilité de satisfaire les exigences en matière de responsabilisation	Modérée	Élevée	Modérée-Élevée
Facilite de transmission proactive intelligible	Élevée	Élevée	Modérée
Possibilité d'intégration avec les systèmes de données provinciaux	Élevée	Modérée	Modérée
Possibilité de surveiller les répercussions sur les groupes cibles d'équité	Modérée	Modérée	Faible
Possibilité de surveiller les répercussions aux niveaux provincial et communautaire	Modérée	Modérée	Modérée-Élevée**
Interconnectivité avec la fonction de recherche stratégique	Élevée	Modérée	Modérée
Coût des données	Faible	Modérée-Élevée	Faible
Montant des ressources intellectuelles et en temps exigées	Modérée	Élevée	Élevée
Faisabilité de la mise en œuvre	Élevée	Faible-Modérée	Modérée

* Incorporer une dimension « sociale » dans les tableaux des entrées-sorties des comptes nationaux et provinciaux.

** Faible à l'échelle communautaire.

6. Conclusion et recommandations

Notre analyse de l'usage que l'on fait actuellement des méthodes sur les indicateurs sociaux et de leur utilité éventuelle pour les mandats de surveillance et d'évaluation du groupe de l'évaluation de DRHC s'est concentrée sur trois possibilités décrites dans leurs grandes lignes. Même si l'on pouvait dégager bien plus de nuances entre ces trois possibilités, notre analyse sur plusieurs dimensions nous a portés à tirer les conclusions suivantes sur chacune d'elles.

Avant que nous ne décrivions chacune de ces possibilités, nous devons préciser deux choses. Premièrement, quelle que soit l'option choisie par le groupe de l'Évaluation et développement des données (EDD) de DRHC pour évaluer le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, nous proposons que l'EDD prépare des plans de travail détaillés précisant les objectifs et les buts, les questions de recherche, les méthodes adoptées ainsi que les méthodes de collecte de données, en tenant compte des intérêts provinciaux en vertu de la nouvelle « union sociale ».

Deuxièmement, nous devons souligner qu'il est essentiel d'évaluer les ramifications du TCSPS dans tous les domaines traités par le transfert et non seulement les domaines de responsabilité de DRHC. En d'autres termes, nous suggérons que la santé soit incluse dans cet exercice, en plus de l'éducation postsecondaire et du bien-être social. Puisque des recherches ont démontré que la santé a une incidence considérable sur le niveau d'instruction et les conditions de vie, elle doit être traitée avec les deux derniers éléments.

La première possibilité, des indices sociaux composites, que parraine actuellement la Direction générale de la recherche appliquée, suit plus étroitement le chemin parcouru par le mouvement précédent des indicateurs sociaux. De telles mesures serviraient à fournir des renseignements sociaux sur les changements dans divers domaines d'entrées et de résultats tels que les dépenses sociales, la santé physique et la pauvreté infantile. La principale faiblesse des indices sociaux composites est liée à une leçon que nous n'avons pas tirée du mouvement antérieur des indicateurs sociaux : il y a peu ou pas de liens avec un modèle causal explicatif des états sociaux dont il est question ou avec des buts ou des repères explicites qui permettraient de mesurer les progrès. Par ailleurs, et ce qui est capital pour le mandat du groupe de l'évaluation des programmes de DRHC, cette méthode ne permet pas l'attribution causale des changements des résultats aux changements des données d'entrée, du palier fédéral ou de tout autre palier de gouvernement.

Les forces de cette méthode sont sa simplicité relative et son acceptabilité par le public ainsi que les investissements relativement faibles exigés pour produire des indicateurs à partir d'une vaste gamme de données existantes. En outre, les indicateurs composites sont compatibles avec les travaux courants réalisés dans diverses ONG et des groupes gouvernementaux de recherche stratégique, et ils en sont peut-être indiscernables. Voilà pourquoi une méthode fondée sur la réalisation d'indicateurs composites et leur surveillance dans le temps serait relativement facile à mettre en œuvre et fournirait des preuves contextuelles des changements des conditions sociales, même si les possibilités de les attribuer sont restreintes. Cependant, leur utilité comme instruments d'évaluation pourrait être grandement améliorée si le groupe de l'Évaluation et de l'exploitation des données s'occupait de leur sélection et de leur réalisation.

La deuxième possibilité, les « repères sociaux plus » , comprend l'utilisation d'indicateurs sociaux dérivés de modèles conceptuels liés à des buts ou à des repères sociaux découlant d'un consensus. Selon cette méthode, un ensemble de repères sociaux et les données d'entrée respectives seraient d'abord choisis après une consultation avec tous les intervenants pertinents, y compris des représentants du grand public et des éventuels clients des programmes en question, de même que des décideurs et des analystes. Pour que les indices puissent être utiles à l'évaluation et à la surveillance des programmes, le point de vue de l'évaluation des programmes doit être représenté dans le processus de sélection et de réalisation des indicateurs. Aux fins de l'évaluation du TCSPS, ces indicateurs se retrouveraient dans les trois domaines de préoccupation du TCSPS, notamment l'éducation, le bien-être social et, idéalement, la santé. Les indicateurs choisis serviraient ensuite à mesurer les conditions dans chacun des domaines de préoccupation et à surveiller les fluctuations dans ces domaines. Sur une période plus longue, le modèle conceptuel serait validé par l'opinion d'experts et la microsimulation ou une analyse économétrique et appuyé de données recueillies au moyen d'une enquête longitudinale (par panel) réalisée auprès de bénéficiaires et à l'aide d'études de cas.

Cette méthode comporte cependant un inconvénient que l'on ne peut qualifier de négligeable : comparativement à l'élaboration d'indices sociaux composites, il en coûterait relativement plus en ressources pour concevoir les ensembles de données possibles, les modèles, les repères et les indicateurs. Par ailleurs, cette méthode serait plus complexe à mettre en œuvre, étant donné le défi intellectuel posé par la nature du programme du TCSPS et la nécessité d'incorporer le point de vue d'une variété de personnes de l'extérieur du ministère et du gouvernement. Enfin, il faudrait du temps pour amasser une série chronologique assez longue pour réaliser l'estimation, tout spécialement si cette étape comprenait l'établissement d'un modèle causal complet.

Malgré tout, cette méthode pourrait éventuellement répondre mieux que la première possibilité aux besoins du groupe de l'évaluation des programmes

de DRHC. Tout d'abord, cette possibilité comble du moins partiellement le vide créé par le fait qu'il n'y a pas d'objectifs établis dans le TCSPS. Ensuite, elle pourrait finir par permettre d'attribuer les changements des situations sociales aux fluctuations des dépenses gouvernementales et des programmes et permettre une évaluation empirique des questions d'évaluation du Conseil du Trésor, soit la pertinence, le succès et la rentabilité. Or, bien que cette possibilité puisse satisfaire les besoins du public en matière de responsabilisation et communication au moyen de bulletins, parce qu'elle réglerait directement les problèmes d'attribution, sa mise en œuvre serait limitée à court et à moyen terme, étant donné les restrictions susmentionnées.

La faisabilité de la troisième possibilité, la méthode de comptabilité sociale, aux fins de l'attribution provinciale, devrait être démontrée grâce à un projet de démonstration ou de faisabilité spécial réalisé conjointement par Statistique Canada et le groupe d'EDD de DRHC. Le principal avantage de cette méthode vient du fait qu'elle pourrait profiter du pouvoir analytique considérable et des renseignements (les données) existant à Statistique Canada et dans la communauté internationale. Des travaux sont en cours à Statistique Canada en vue d'incorporer une dimension sociale dans l'élément entrées-sorties des comptes nationaux et provinciaux, ce qui nous aiderait énormément à attribuer les changements des conditions sociales aux fluctuations des dépenses provinciales dans le sillage du TCSPS.

Mais il faut émettre une mise en garde au sujet de cette méthode. Si l'on fait abstraction de l'acceptation générale des systèmes de comptabilité nationale dans le gouvernement et le monde de l'enseignement, cette méthode pourrait présenter moins d'intérêt intuitif pour les non-économistes et elle pourrait être difficile à présenter sous forme de bulletins au public. Il faudrait donc s'assurer que cette méthode soit « emballée » et « vendue » au public d'une manière tout à fait transparente et conviviale. Dans ce cas, si la faisabilité d'incorporer des dimensions sociales dans les comptes provinciaux et fédéraux et si l'attribution peuvent être clairement démontrées au moyen d'un projet initial de démonstration, cette méthode devrait être adoptée.

Annexe A

Entretiens réalisés

Hans Messinger, Robert Sauvé
Mesures des échanges commerciaux entre les provinces
Division des entrées-sorties
Direction du Système de comptabilité nationale
Comptes nationaux et études analytiques
Statistique Canada

Abe Tarasofsky
Conseiller principal
Direction générale du Système de comptabilité nationale
Études analytiques et comptes nationaux
Statistique Canada

Michael Wolfson, Brian Murphy
Division des études sociales et économiques
Direction générale des études analytiques
Statistique Canada

Leroy Stone
Directeur adjoint
Systèmes de soutiens familiaux et sociaux
Direction générale des études analytiques
Études analytiques et comptes nationaux
Statistique Canada

Lorna Bailey et Karen Kelly
Division des statistiques sociales du logement et des familles
Direction de la statistique démographique et recensement
Statistiques sociales des institutions et du travail
Statistique Canada

Alan Zeesman
Directeur, Études sur la sécurité du revenu et le développement social
Direction générale de la recherche appliquée
Politique stratégique
DRHC

Heather Hopwood, Martin Ulrich, Tim Schuurman
Secrétariat du Conseil du Trésor

Judith Maxwell
Directrice générale
Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques

Chris Clark
Conseil canadien de développement social

Sherri Torjman
Vice-présidente
Caledon Institute of Social Policy

Marie-Thérèse Chicha
École de relations industrielles
Université de Montréal

Kathy Stewart
Directrice
Promotion de la santé et santé de la population
Santé Canada

Hans Adler
S'occupait auparavant des indicateurs sociaux
Statistique Canada

David Henderson
Ancien directeur, Groupe des indicateurs sociaux
Conseil économique du Canada

Alan Maslove
(auparavant au Groupe des indicateurs sociaux du
Conseil économique du Canada)
École d'administration publique
Université Carleton

Annexe B

Guide d'entretien n° 1
Répondants qui ont déjà fait partie du mouvement des indicateurs sociaux

I. Mort du mouvement des indicateurs sociaux

1. À votre avis, pourquoi le mouvement des indicateurs sociaux est-il mort dans la politique gouvernementale canadienne? (Discutez-en en général et demandez aux répondants d'évaluer l'importance de chacun des éléments suivants s'il n'a pas déjà été mentionné.)

(a) Défaut de démontrer son utilité pour modeler la politique sociale.

(b) Ralentissement économique et pessimisme au sujet des conditions sociales.

(c) Retour au pouvoir du gouvernement conservateur (époque Reagan).

(d) Il n'y avait pas de théorie sociale obligatoire ni de consensus entre les scientifiques sociaux sur l'utilisation qu'on pouvait faire des indicateurs.

(e) On n'a pas réussi à dégager un consensus sur les valeurs sociales communes.

(f) Trop d'accent sur l'économétrie, pas suffisamment sur le côté pratique.

(g) Complexité excessive des mesures dérivées.

(h) Absence relative de scientifiques sociaux à des postes d'influence au gouvernement (comparativement aux économistes).

(i) Difficulté à créer un système de mesure comportant des unités de bien-être communes.

(j) Difficulté à relier des mesures objectives à des répercussions subjectives.

(k) Les indicateurs étaient perçus comme des justifications : conflits entre les personnes n'exerçant pas de jugements de valeurs (les scientifiques sociaux) et les personnes guidées par des valeurs (les décideurs, particulièrement ceux qui étaient près de l'idéologie politique dominante); encadrement des questions qui ont mené à la réalisation d'indicateurs.

(l) Le défaut de reconnaître le processus comme un produit, c'est-à-dire d'établir des mesures institutionnelles en vue de faire comprendre les indicateurs aux décideurs et au public, de dégager un consensus et d'obtenir leur engagement.

2. À votre avis, quelles sont les principales leçons tirées du mouvement antérieur des indicateurs sociaux, tout particulièrement en ce qui touche l'évaluation et l'atteinte des objectifs?

II. Utilité future des indicateurs sociaux

3. Quelle pourrait être l'utilité future des méthodes sur les indicateurs sociaux, étant donné :

(a) les responsabilités en matière d'évaluation et de surveillance dans un ministère comme DRHC qui gère de vastes programmes de transfert comme le TCSPS?

(b) les nouveaux cadres de responsabilisation parlementaire?

(c) les attentes du public en matière de responsabilisation? Tout particulièrement, croyez-vous que l'idée de rapports nationaux sur l'élément social redevient intéressante?

4. À votre avis, que se passera-t-il dans le domaine des normes sociales et de la vérification sociale : plus d'accent à l'avenir ou moins? Pourquoi?

(a) Comment croyez-vous que les indicateurs sociaux cadrent avec les notions des normes sociales et de la vérification sociale?

5. Dans quel domaine de programmation sociale (tout particulièrement l'emploi, le bien-être social, la formation, la santé, l'éducation) croyez-vous que des indicateurs sociaux significatifs pourraient s'appliquer à l'évaluation des programmes, à la mesure de l'atteinte des objectifs et aux problèmes de surveillance?

(a) Pouvez-vous nommer des genres d'indicateurs axés sur l'évaluation qui seraient prometteurs dans chacun de ces domaines?

(b) Comment ces indicateurs pourraient-ils être élaborés (processus)?

(c) Est-ce que des indicateurs sociaux peuvent servir à mesurer les répercussions sur des groupes cibles d'équité précis?

Guide d'entretien n° 2
Répondants qui s'occupent actuellement d'indicateurs sociaux

I. Description générale du travail réalisé

1. Pouvez-vous décrire le travail que vous faites dans le domaine des indicateurs sociaux, de la mesure sociale ou de la comptabilité sociale?

(a) Quels en sont les objectifs?

(b) Pouvez-vous le décrire? Comment sera-t-il utilisé?

(c) Est-ce que ce travail est fondé sur des cadres conceptuels précis et, le cas échéant, pouvez-vous les décrire? (Obtenez des renvois et de la documentation, dans la mesure du possible.)

- Les cadres conceptuels orientant les choix, la réalisation et la validation des indicateurs?
- Les cadres conceptuels orientant la manière dont les indicateurs sont transmis et utilisés?

2. Comment, le cas échéant, ce travail s'inspire-t-il des leçons apprises depuis l'âge d'or des méthodes sur les indicateurs sociaux? (Discutez-en en général et demandez aux répondants d'évaluer l'importance de chacun des éléments suivants s'il n'a pas déjà été mentionné.)

(a) Un but plus explicite pour démontrer son utilité dans la création d'une politique sociale.

(b) Permettre un ralentissement économique et un changement d'idéologie politique.

(c) Relier les indicateurs à une théorie sociale ou à un cadre conceptuel obligatoire.

(d) Utiliser les indicateurs en fonction de la création et de la mise à jour de normes sociales.

(e) Utiliser des scientifiques sociaux à des postes d'influence (au gouvernement ou à l'extérieur).

(f) Attention accordée aux lobbies et aux critiques sociaux.

(g) Créer des mesures plus pratiques et moins économétriques.

(h) Créer des mesures plus simples, plus transparentes.

(i) Créer un système de mesures comportant des unités communes (p. ex. l'emploi du temps).

(j) D'autres moyens de régler le problème objectivité-subjectivité.

(k) Traiter plus explicitement de la question des valeurs et dégager un consensus sur les valeurs sociales.

(l) Établir des mesures institutionnelles en vue de faire comprendre les indicateurs aux décideurs et au public, dégager un consensus et obtenir leur engagement.

II. Utilité future des indicateurs sociaux

3. Quelle pourrait être l'utilité future des méthodes sur les indicateurs sociaux, étant donné :

(a) Les responsabilités en matière d'évaluation et de surveillance dans un ministère comme DRHC qui gère de vastes programmes de transfert comme le TCSPS?

(b) Les nouveaux cadres de responsabilisation parlementaire?

(c) Les attentes du public en matière de responsabilisation? Tout particulièrement, croyez-vous que l'idée de rapports nationaux sur l'élément social redevient intéressante?

4. À votre avis, que se passera-t-il dans le domaine des normes sociales et de la vérification sociale : plus d'accent à l'avenir ou moins? Pourquoi?

(a) Comment croyez-vous que les indicateurs sociaux cadrent avec les notions des normes sociales et de la vérification sociale?

5. Dans quel domaine de programmation sociale (tout particulièrement l'emploi, le bien-être social, la formation, la santé, l'éducation) croyez-vous que des indicateurs sociaux significatifs pourraient s'appliquer à l'évaluation des programmes, à la mesure de l'atteinte des objectifs et aux problèmes de surveillance?

(a) Pouvez-vous nommer des genres d'indicateurs axés sur l'évaluation qui seraient prometteurs dans chacun de ces domaines?

(b) Comment ces indicateurs pourraient-ils être élaborés (processus)?

(c) Est-ce que des indicateurs sociaux peuvent servir à mesurer les répercussions sur des groupes cibles d'équité précis?

Bibliographie

Alberta Treasury, Office of Budget and Management, « Alberta's Perspective and Experience to Date », octobre 1996.

Banque mondiale, « Social Accounting Matrices », chapitre 20 du *System of National Accounts*, Inter-Secretariat Working Group on National Accounts, 1993.

Bordt, Michael, Grant J. Cameron, Stephen F. Gribble, Brian B. Murphy, Geoff T. Rowe et Michael C. Wolfson, « The Social Policy Simulation Database and Model : An Integrated Tool for Tax / Transfer Policy Analysis », *Revue fiscale canadienne*, vol. 38, nº 1, janvier-février 1990.

Bouchard C. *et al. Un Québec fou de ses enfants*, rapport du Groupe de travail pour les jeunes, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1991.

Bronfenbrenner, U., *The ecology of human development*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1979.

Bunch, Mary, « Social Indicators : Annotations from the Literature », document de travail F-02, Exploring Canadian Values: Foundations for Well-Being, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 1995.

Cobb, Clifford, Ted Halstead and Jonathan Rowe, « If the GDP is up, why is America down ? », *The Atlantic Monthly*, octobre 1995a.

Cobb, Clifford, Ted Halstead and Jonathan Rowe, *The Genuine Progress Indicator : Summary of Data and Methodology*, Redefining Progress, 1995b.

Conseil canadien de développement social, *The Progress of Canada's Children*, 1996b.

Conseil canadien de développement social, Measuring Well-Being: Proceedings from a Symposium on Social Indicators, Toronto, octobre 1996a.

Conseil économique du Canada, *Economic Targets and Social Indicators, Eleventh Annual Review*, Ottawa, Information Canada, 1974.

Les Associés de recherche Ekos inc., « Repenser le gouvernement 96-1 », tableaux de données, 9 décembre 1996b.

Henderson, D.W., *Social Indicators : A Rationale and Research Framework*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Information Canada, 1974.

Innes, J., « Disappointments and legacies of social indicators », *Journal of Public Policy*, vol. 9, nº 4, 1989, pp. 429-432.

Innes, Judith Eleanor, *Knowledge and Public Policy : The Search for Meaningful Indicators*, 2e édition augmentée, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 1990.

Innes de Neufville, J., *Social Indicators and Public Policy : Interactive Processes of Design and Application*, vol. 9, nº 4, 1989, New Brunswick, NJ, Transaction, 1975.

Knox, *Social Well-Being : A Spatial Perspective*, 1975.

Land, Kenneth C, « Social Indicator Models : An Overview », chapitre 2 de *Social Indicator Models*, NY, Russell Sage Foundation, 1975.

Les Associés de recherche Ekos inc., « A Final Report of the Rationale of the Cultural Initiatives Program and a Review of its Effectiveness », Ottawa, ministère des Communications, 1987.

Les Associés de recherche Ekos inc., « Repenser le gouvernement 1995 », rapport final, 12 juillet 1996a.

Les Associés de recherche Ekos inc., « Repenser le gouvernement 96-1 », tableaux de données, 9 décembre 1996b.

Les Associés de recherche Ekos inc., « Rethinking Government », présentation, 1997a.

Les Associés de recherche Ekos inc., « Repenser le gouvernement III », projet de rapport, 8 janvier 1997b.

Nissell, Muriel, « *Social Trends* and Social Change », *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 158, partie 3, 1995, p. 494-504.

Noll, Heinz-Herbert, « The International Experience : Social Indicators », document présenté au symposium sur la mesure du bien-être et des indicateurs sociaux, Toronto, octobre 1996.

Organisation des Nations Unies, *Rapport sur le développement dans le monde*, New York, Oxford University Press, 1991.

Policy Research Committee, *Growth, Human Development, Social Cohesion: Draft Interim Report*, octobre 1996.

Pyatt, Graham, « SAMs, the SNA and National Accounting Capabilities », *Review of Income and Wealth*, série 37, nº 2, juin 1991, p. 177-198.

Rowley, J.C.R. et N. Leckie, « A further look at the determinants of educational achievement », *Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 4, nº 2, 1997, p. 339-353.

Smith, Philip, « The Canadian National Accounts Environment Component : A Status Report », dans *Système de comptabilité nationale : comptes nationaux des revenus et des dépenses : estimations annuelles 1982-1993*, nº 13-201 au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, 1993.

Stone, Leroy O. et Marie-Thérèse Chicha, *Le système de comptes du travail total de Statistique Canada*, nº 89-549-XPE au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, août 1996.

Torjman, S., « Is CAP in Need of Assistance ? » dans K. Banting et K. Battle (dir.), *A New Social Vision for Canada ? Perspectives on the Federal Discussion Paper on Social Policy Reform*, Ottawa, Caledon Institute of Policy Studies, 1997, p. 99-113.

Torjman, S. et K. Battle, « Can We Have National Standards ? », Caledon Institute of Social Policy, mai 1995.

Waddell, S., « Lessons from the Healthy Cities Movement for Social Indicators Development », *Social Indicators Research*, vol. 34, nº 2, 1995, p. 213-222.

Wolfson, Michael C., « POHEM — a framework for understanding and modelling the health of human populations », *Rapport trimestriel de statistiques sanitaires mondiales*, vol. 47, 1994, p. 157-176.

Wolfson, Michael C., « Health-Adjusted Life Expectancy », *Rapports sur la santé* (nº 82-003-XPB au catalogue de Statistique Canada), vol. 8, nº 1, 1996a, p. 41-46.

Wolfson, Michael C., « Lifepaths : A New Framework for Socio-Economic Accounts » document présenté pour le 24e congrès général de l'International Association for the Review of Income and Wealth « Accounting for Time », Lillehammer, Norvège, août 1996b.